

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DE LA
MÉDIATION

(Etude de Droit International)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le Jeudi 19 Janvier 1911, à 3 heures,

PAR

JEAN ZAMFIRESKO

Président : M. CAPITANT, professeur.

Suffragants : { *M. PILLET, professeur.*
 { *M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, agrégé.*

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, rue Soufflot, 13

1911

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

4257²

DE LA
MÉDIATION

(Etude de Droit International)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le Jeudi 19 Janvier 1911, à 3 heures,

PAR

JEAN ZAMFIRESCO



Président : M. CAPITANT, professeur.

Suffragants : { M. PILLET, professeur.
 { M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, agrégé.

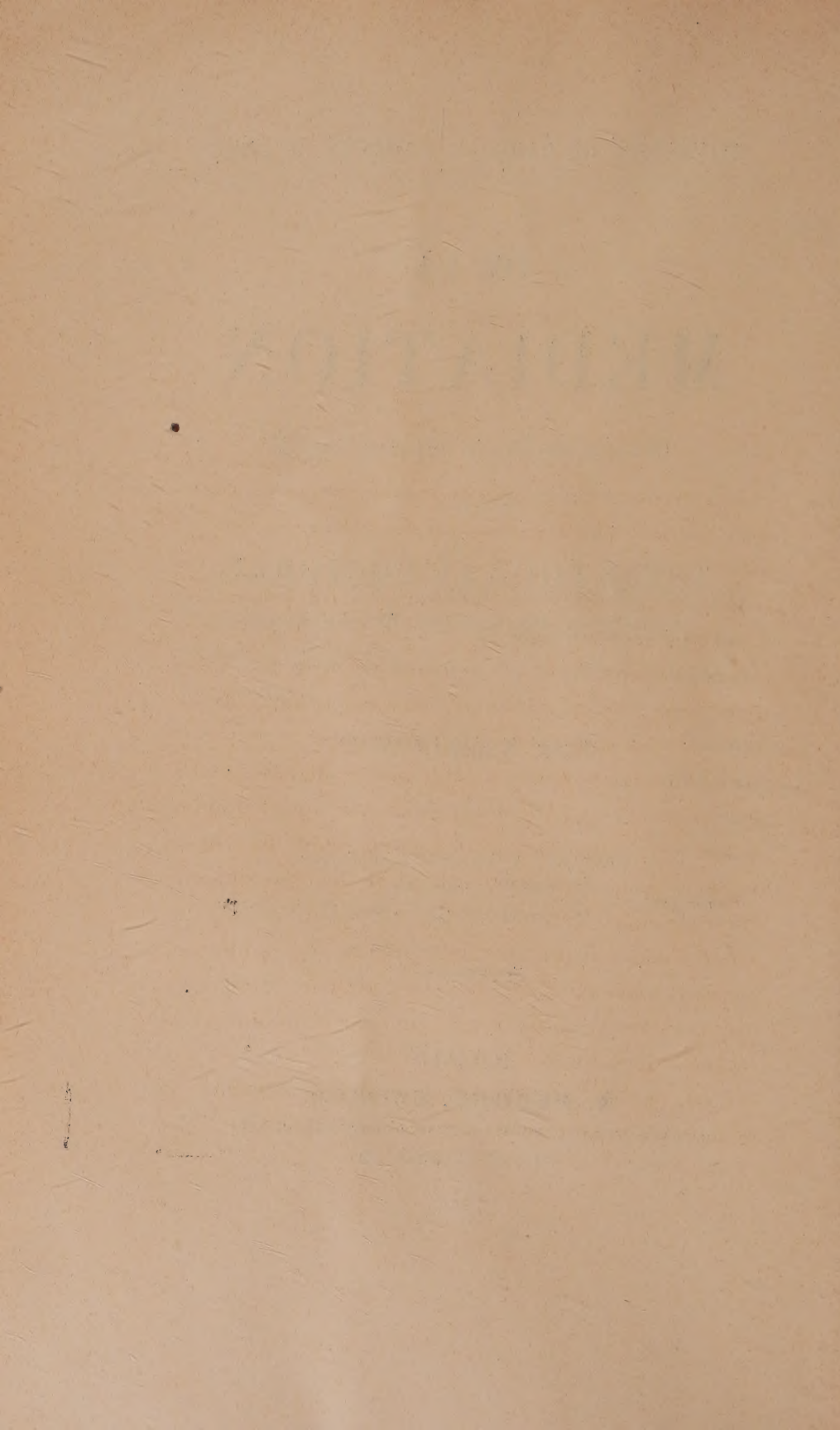
PARIS

A. PEDONE, EDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, rue Soufflot, 13

1911



INTRODUCTION

Les rapports entre nations se trouvent parfois troublés par des différends qui ont des causes excessivement variées.

Lorsqu'un différend international se présentera comment sera-t-il réglé ?

Les moyens auxquels peuvent recourir les Etats pour régler leurs différends se rangent en deux catégories ; ils sont violents ou pacifiques.

Les moyens violents, c'est la guerre. Mais la guerre est un fléau, un moyen qui peut être aussi préjudiciable au vainqueur qu'au vaincu, dont les conséquences sont ressenties par toute la communauté internationale.

Les Etats ont toujours un intérêt réel à épuiser, avant de recourir à la force brutale des armes, tous les moyens pacifiques qui peuvent conduire à la solution de leurs différends.

Ces moyens pacifiques qui peuvent ramener la paix et les bons rapports entre les Etats, sont : les

négociations directes, les bons offices, la médiation et l'arbitrage.

Les deux derniers procédés sont les modes typiques pour régler pacifiquement un différend international ; ils ne constituent pas par eux-même une solution, mais y conduisent par leurs résultats.

• L'étude de ce moyen pacifique qu'est la médiation fera l'objet de notre travail.

PREMIÈRE PARTIE

Théorie de la médiation.

CHAPITRE PREMIER

Caractère et nature de la médiation.

La médiation est l'intervention agréée ou demandée d'un tiers, pour amener la réconciliation et résoudre pacifiquement un différend pendant entre deux ou plusieurs Etats.

C'est à dire que la médiation est un arrangement, ou une tentative d'arrangement, par l'intermédiaire d'un ami commun, qui cherche et propose une formule d'entente.

La médiation peut être offerte spontanément, demandée, ou due en vertu de stipulations antérieures, mais elle ne peut pas se produire sans le consentement des parties et du médiateur.

Le rôle du médiateur n'est pas celui d'un simple

intermédiaire, qui, une fois les parties en présence, se retire. Au contraire, il est chargé de trouver une formule de conciliation et, en cette qualité, il suit les parties sur le terrain de l'entente et prend une part active aux négociations et aux délibérations.

Il n'est pas non plus le juge qui impose une solution juste et conforme au droit.

Comme dans la plupart des cas, la médiation consiste en une transaction; le médiateur doit s'efforcer d'amener les parties par des moyens conciliants, persuasifs et sans que ses formules soient strictement conformes au droit, à relâcher quelque chose de leurs prétentions exagérées et à se faire des concessions réciproques.

Le médiateur est donc un vrai conciliateur et son rôle est envisagé par Vattel, de la manière suivante : « Le médiateur doit garder une exacte impartialité ; il doit adoucir les reproches, calmer les ressentiments, rapprocher les esprits. Son devoir est bien de favoriser le bon droit, de faire rendre à chacun ce qui lui appartient ; mais il ne doit pas insister scrupuleusement sur une justice rigoureuse. *Il est conciliateur et non pas juge* : sa vocation est de procurer la paix et il doit porter celui qui a le droit de son côté, à relâcher quelque chose s'il est nécessaire dans la vue d'un si grand bien (1) ».

(1) Vattel, *Le droit des gens*, l. II, p. 284.

Outre la confiance des parties, le médiateur doit avoir une grande autorité morale, un esprit très élevé, être prudent, équitable, loyal, modéré, plein de franchise, de tact et surtout très impartial.

Il ne doit pas favoriser une partie aux dépens de l'autre, il doit cacher l'amitié qu'il aurait pour l'une et l'antipathie ou l'inimitié qu'il aurait pour l'autre : il est le conciliateur qui doit amener la paix et le bon accord.

Le médiateur dirige les négociations, prend part aux délibérations, c'est par lui et en sa présence que les parties s'expliquent, il donne son opinion sur les propositions respectives, repousse les injustes, en suggère de nouvelles et s'efforce de les faire adopter comme base d'un accord.

Il cherche des solutions de fond ; c'est toujours lui qui arrête les clauses de l'arrangement, devient partie contractante, et son rôle ne finit qu'après la conclusion du traité ou après que les négociations ont échoué.

Le médiateur ne doit pas exercer des pressions intempestives et partiales, ni recourir aux menaces ; ses propositions doivent être sincères et ne pas cacher l'idée d'un intérêt ou d'un profit personnel.

Cependant, l'histoire nous offre l'exemple de l'empereur Joseph II qui a compris son rôle de médiateur d'une singulière façon. En 1769, d'accord avec Frédé-

ric II, roi de Prusse, Joseph II offrait sa médiation à la Turquie et à la Russie. Cela ne l'empêcha pas de tromper les deux belligérants à la fois : la Russie, en s'engageant envers les Turcs à lui enlever toutes les conquêtes qu'elle avait faites sur eux, soit par la voie des armes, soit par la voie des négociations ; et la Turquie en se faisant payer par elle un subside de 20.000 bourses de 500 piastres chacune, pour frais de préparatifs de guerre, et en refusant de ratifier le traité de paix. Frédéric II, lui-même, qui pourtant ne devait pas être trop exigeant en matière d'honnêteté politique, fut indigné de ce procédé et qualifia ces négociations d'*infâmes manœuvres* et de *fourberies* (1).

Autre exemple : l'Allemagne, la France et la Russie se sont fait consentir réciproquement des cessions à bail de la Chine, pour avoir exercé la médiation entre cet empire et le Japon lors des préliminaires de Simonoseki (17 avril 1895).

Du fait que les parties ont accepté les propositions du médiateur, il ne résulte pas que celui-ci soit obligé de garantir les engagements pris, sauf le cas de stipulations formelles à cet égard, comme cela se trouve dans le traité de Teschen, dont nous parlerons plus loin.

(1) Cité par F. Laurent, *Etudes sur l'histoire de l'humanité*, t. XI, p. 380.

Les parties doivent accorder au médiateur une entière confiance et faire preuve d'une bonne foi absolue ; elles ne doivent pas empêcher ni troubler son action conciliatrice, ourdir des intrigues contre lui, ni se créer mutuellement des ennuis. Leur devoir est de mettre le médiateur au courant de toutes les négociations antérieures à la médiation et de toutes les négociations actuelles ; d'aider ses efforts, de faciliter sa tâche, de ne rien lui cacher, de lui communiquer tous les actes et documents propres à éclairer le différend et de ne pas s'obstiner dans leurs prétentions exagérées.

Toutefois, les parties conservent le droit de négocier entre elles directement et en dehors du médiateur ; mais dans ce cas, elles doivent agir ouvertement avec lui et lui faire connaître les nouvelles négociations ou la solution qui en est résultée. Le médiateur ne pourra pas se plaindre, car les parties sont dans leur droit.

Les parties sont libres d'accepter ou de rejeter la proposition du médiateur, qui a tout simplement la valeur d'un conseil sans force obligatoire.

C'est précisément parce que la médiation laisse aux parties toute liberté d'accepter ou non la formule du médiateur qu'elle constitue un procédé d'application très large, très souple et très varié.

CHAPITRE II

Différence entre les bons offices et la médiation

La médiation et les bons offices sont deux procédés du même type, qui ont été souvent confondus. Ces deux voies pacifiques impliquent l'immixtion offerte ou demandée d'un tiers, aboutissant toujours à un conseil sans force obligatoire.

La différence qui sépare ces deux institutions est la suivante : le tiers qui interpose ses bons offices, n'a besoin d'aucun consentement pour donner des conseils à l'une ou à l'autre des parties ; tandis que la médiation ne peut pas exister sans le consentement des parties et du médiateur.

Cette première différence en entraîne une autre : le tiers qui interpose ses bons offices, ne fait que préparer le terrain de l'entente, et une fois les parties en présence, il se retire, laissant celles-ci traiter directement ; le médiateur, au contraire, ne quitte pas les parties, il prend une part active aux négociations, il les dirige et propose des arrangements.

Dans la pratique, en effet, les bons offices se transforment facilement en médiation, mais est-ce là une raison pour les confondre ? N'y a-t-il aucune différence à faire ? Les deux expressions sont-elles synonymes ?

Les publicistes, les diplomates et les Conférences de la Paix dernièrement, ont confondu ces deux institutions et n'ont fait aucune distinction entre elles. Ainsi pour Calvo « la médiation se produit quand un Etat ami prête ses bons offices pour résoudre et régler des questions internationales pendantes entre deux ou plusieurs autres Etats » (1).

Vattel parle « de la médiation dans laquelle un ami commun interpose ses bons offices » et plus loin « des amis communs interposent avec fruit leurs bons offices, en s'offrant pour médiateurs » (2).

La même erreur se trouve également chez Wheaton (3), G. de Rayneval (4), T. Twiss (5), Rouard de Card (6), etc.

Il faut croire que cette confusion est due au fait,

(1) Calvo, *Droit intern. théorique et pratique*, t. III, p. 413

(2) Vattel, *Le droit des gens*, t. II, p. 304.

(3) Wheaton, *Eléments de droit intern.*, t. I, p. 271.

(4) G. de Rayneval, liv. III, ch. XXIII, n° 1, p. 286, *Institutions du Droit de la nature et des gens*.

(5) T. Twiss, *Le droit des gens*, t. II p. 12.

(6) Rouard de Card, *L'arbitrage international dans le passé, le présent et l'avenir*, p. 28.

que ces publicistes donnent aux bons offices le sens pratique du mot, c'est-à-dire devoir ou obligation morale de rendre service, et pas du tout l'interprétation scientifique. Ce qui explique peut-être pourquoi on retrouve dans les documents diplomatiques la même confusion.

L'article 8 du traité de Paris du 30 mars 1856 contient l'obligation pour les signataires, de recourir à la *médiation* pour le cas où un différend s'élèverait entre ceux-ci et la Sublime-Porte.

Le représentant de l'Angleterre, lord Clarendon, conformément au désir exprimé par la *Peace Society*, proposa et fit insérer dans le vingt-troisième protocole du Congrès de Paris, signé le 14 avril 1856, le vœu, que les nations avant d'en venir aux armes eussent recours aux *bons offices* d'une puissance amie.

Il est évident que le représentant de l'Angleterre, en proposant ce vœu, n'avait en vue que de généraliser « l'heureuse innovation » de l'article 8, et non pas d'établir une hypothèse différente.

Les deux textes se réfèrent donc à la même voie pacifique, et pourtant l'un parle de médiation et l'autre de bons offices.

Dans le même ordre d'idées, on peut citer encore le protocole du 5 décembre 1852, de la conférence de Vienne, qui emploie comme synonymes les termes

de bons offices, intervention amicale, et médiation (1).

Les conventions de La Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907, touchant la solution par voie pacifique des conflits internationaux, s'occupent des bons offices et de la médiation dans le titre II ; leurs dispositions sont les mêmes, sauf une seule dérogation (art. 3).

Il faut citer encore la notice explicative se rapportant à l'article 5 du projet Russe de 1899 ; « La distinction qui a été faite entre les « bons offices » et la « médiation » est d'une portée exclusivement théorique. Ces moyens d'action sont identiques par leur nature juridique et ne se distinguent que par le degré d'intensité de leur caractère, ainsi que par l'importance de leurs résultats. La diplomatie n'a jamais insisté sur cette distinction (Cp. l'art. 8 du traité de Paris et l'art. 23 du protocole du congrès de Paris de 1856) » (2).

Pourtant la plupart des publicistes admettent cette distinction, et parmi eux se trouve M. de Martens, le diplomate à carrière si brillamment remplie, qui définit les bons offices de la manière suivante : «..... ils sont la conséquence soit de la bonne volonté d'une puissance tierce soit d'une demande des parties con-

(1) Mèrignhac, *Droit public international*, t. I, p. 434.

(2) *Conférence Internat. de la Paix*, VI^e partie, note 1, p. 208.

tractantes et consistent à établir un accord entre ces dernières, à les faire incliner vers le règlement pacifique d'un différend ou à intervenir auprès d'une des puissances au profit d'une autre.

Le gouvernement qui rend de bons offices ne participe pas au traité et ne devient point partie contractante » (1).

Klüber, après avoir donné la définition des bons offices et de la médiation, ajoute que celle-ci ne peut exister « que par le consentement des deux parties et du médiateur » (2).

Pasquale Fiore, dans son *Droit international codifié*, range dans deux séries distinctes les articles relatifs aux bons offices et à la médiation (3).

Pour Bluntschli « les bons offices se transforment en médiation lorsqu'une puissance neutre entreprend d'accord avec les deux parties, d'amener un arrangement » (4).

Pradier-Fodéré (5) et A. Rivier (6) sont du même avis, et se rallient à cette idée : que la médiation ne peut pas exister sans le consentement du médiateur

(1) F. de Martens, *Traité de Droit International*, t. I, p. 534.

(2) Klüber, *Droit des gens moderne de l'Europe*, p. 230.

(3) P. Fiore, *Droit International codifié*, t. II, p. 387.

(4) Bluntschli, *Le Droit international codifié*, p. 483.

(5) Pradier-Fodéré, *Droit International public*, t. IV, p. 213.

(6) A. Rivier, *Principes du Droit des Gens*, t. II, p. 161.

et des parties, et que le médiateur prend une part active aux négociations.

Enfin, M. Piédelièvre, parlant de ceux qui ont confondu la médiation et les bons offices, s'exprime ainsi : « la raison en est, sans doute, que, dans la pratique, les bons offices se transforment aisément en médiation proprement dite, mais il ne s'ensuit pas qu'il faille les assimiler » (1).

La distinction entre ces deux institutions a été faite depuis longtemps, et nous trouvons dans l'ouvrage de l'abbé Réal de Curban, intitulé la « *Science de gouvernement* », ouvrage paru en 1764, le passage suivant : « Il est des occasions où des ministres publics interposent leurs bons offices et assistent à des conférences, sans que la médiation de leur maître ait été acceptée, sans même qu'elle ait été offerte. Pour lors, cela ne s'appelle pas faire l'office de médiateur, mais celui de pacificateur.

C'est de ce nom que, dans les pays étrangers, on appelle les médiateurs, tant qu'ils n'ont pas été reconnus tels expressément par toutes les parties intéressées dans la querelle » (2).

Donc entre « pacificateurs » ou entremetteurs de bons offices et médiateurs, on faisait une différence.

L'abbé de Curban, dans la même « *Science de*

(1) Piédelièvre, *Précis de droit intern. public*, t. II, p. 6.

(2) Réal de Curban, *Science de gouvernement*, t. V, p. 656.

gouvernement », nous offre un exemple : « La cour de Russie étant en guerre avec celle de Suède, à laquelle la France payait des subsides, le marquis de la Chétardie, ambassadeur du roi très chrétien (1), offrit les bons offices de son maître, à la tsarine (2) qui les accepta ; mais lorsqu'on voulut avancer les négociations, la tsarine prétendit qu'elle avait bien accepté les bons offices du roi, mais non pas sa médiation » (3).

Sans insister davantage, nous croyons avoir montré suffisamment, qu'entre la médiation et les bons offices, il existe une différence assez marquée faite par la plupart des publicistes et même par la pratique internationale.

(1) Louis XV.

(2) Catherine II.

(3) Réal de Curban, *op. cit.*, p. 657.

CHAPITRE III

Différence entre la médiation et l'arbitrage.

La médiation et l'arbitrage ont ce caractère commun, que tous les deux sont des moyens pacifiques, de résoudre un différend international.

Le but est donc le même, mais les deux institutions procèdent par des voies différentes.

La médiation peut bien conduire à une solution, mais par elle-même, elle ne constitue pas une solution. Le médiateur conseille et suggère ; il peut avoir, même, une autorité telle, que sa suggestion soit acceptée et son conseil suivi. Mais la solution sera *l'acceptation* du conseil donné par le médiateur.

L'arbitrage, au contraire, constitue par lui-même une solution. Quand l'arbitre a statué, l'affaire est tranchée, et les parties n'ont qu'à exécuter sa sentence.

La différence fondamentale, autour de laquelle viennent se grouper toutes les autres, c'est que la médiation n'a pas un caractère obligatoire ; la solu-

tion du médiateur est tout simplement un conseil, soumis à la volonté des parties qui demeurent libres de l'accepter ou de le rejeter. C'est en définitive la volonté des parties qui règle le différend. Au contraire, la décision de l'arbitre, une fois prononcée, devient obligatoire par elle-même. La volonté des parties intervient bien, puisqu'il n'y a pas un mode forcé ou violent d'exécution, mais il y a un effet obligatoire qui se produit. Nous tâcherons de l'expliquer.

Tout arbitrage repose sur un acte d'une importance particulière : le *compromis*. Par le compromis les parties décident de soumettre leur différend à un arbitrage, choisissent les arbitres, déterminent la question à trancher, les pouvoirs des arbitres et *s'engagent à exécuter la sentence*. Donc les arbitres tiennent leurs pouvoirs de la volonté des parties.

Le compromis comprend, en outre, l'engagement de se soumettre à la sentence, parce que précisément la sentence arbitrale a une autorité particulière, et tout à fait différente de celle d'un jugement rendu par une juridiction de droit commun. Ce dernier n'a d'autorité qu'en vertu du pouvoir que la loi accorde au tribunal ; tandis qu'ici l'autorité vient de la convention, de l'autorité des parties.

Donc, la sentence rendue en exécution du compromis a une force obligatoire d'un caractère conventionnel : les parties se sont obligées à l'avance ; c'est

là ce qui constitue la différence essentielle entre le cas où les parties s'en remettent à l'arbitrage et celui où elles font appel à la médiation d'une puissance. Dans ce dernier cas, il peut bien être entendu que ses conseils seront suivis et que la solution qu'elle conseillera sera acceptée, mais *il n'y a pas d'engagement*. Au contraire, dans le cas de l'arbitrage, le compromis, sinon la sentence, est bien la solution définitive du différend, et obligatoire en vertu de *l'engagement pris dans le compromis*.

Nous n'entrerons pas dans plus de détails sur l'arbitrage, pour ne pas nous éloigner de notre cadre ; nous nous contenterons de montrer tout simplement les autres différences qui existent entre l'arbitrage et la médiation, sans les approfondir.

L'arbitrage est le moyen juridique par excellence pour résoudre un différend international ; la médiation, au contraire, est un procédé diplomatique, très souple et à domaine plus varié. Tous les différends entre États ne sont, en effet, de nature à être soumis à l'arbitrage. Pour fonctionner, l'arbitrage implique un conflit véritable, dans lequel un juge aura à trancher une question de droit ou de fait, mais on comprend mal, et il n'est guère possible d'imaginer un juge chargé de concilier les prétentions divergentes, et de conclure une convention, dans un différend d'intérêts ou une question politique.

Le médiateur est un conciliateur, tandis que l'arbitre est un juge, qui dit et fait l'application du droit.

La décision arbitrale une fois prononcée devient exécutoire, il n'y a pas de voie de recours contre elle et le différend est considéré comme éteint définitivement. La médiation, au contraire, par son caractère politique, laisse subsister la possibilité de retour des mêmes différends.

Enfin, tandis que l'arbitre est choisi par les parties et obligé par le compromis qu'il a signé, de fournir une sentence, le médiateur peut offrir son entremise spontanément et se retirer de la même manière, les parties n'étant tenues aucunement à accepter sa solution.

CHAPITRE IV

Médiation offerte, demandée, acceptée.

La médiation peut être offerte aux parties contendantes par un ou plusieurs Etats, ou demandée par elles à l'un ou plusieurs de ces Etats.

Généralement la médiation est offerte, et c'est peut-être le cas où elle rend le plus de services, parce que les puissances, quel que soit leur désir de terminer pacifiquement le différend qui les sépare, hésitent à faire ce premier pas : demander l'intervention conciliatrice d'un tiers, par crainte que l'adversaire n'interprète cette démarche comme un aveu de faiblesse ou d'infériorité. La pratique internationale nous en fournit la preuve. Le traité de Paris de 1856 engageait les puissances signataires à recourir à la médiation, et le vingt-troisième protocole du Congrès de Paris exprimait le vœu que ce recours eut lieu dans le cas d'un dissentiment sérieux et en tant que les circonstances l'admettraient. Des « dissentiments sérieux » se sont produits et plus d'une fois la média-

tion est intervenue, mais elle a été toujours offerte par les tiers.

Ainsi : après la bataille de Sadowa (3 juillet 1866) l'empereur Napoléon III offrit sa médiation à la Prusse et à l'Autriche pour amener la signature des préliminaires de Nikolsbourg (1).

Lors de l'affaire du Luxembourg (1867) qui faillit mettre aux prises la France et la Prusse, le ministre Autrichien, de Beust, prit l'initiative d'une intervention Européenne en faveur du maintien de la paix et proposa même une solution qui fut acceptée. La question fut définitivement réglée par la Conférence de Londres (23 avril 1867) et le traité de Londres du 11 mai 1867.

En 1869, un conflit armé était imminent entre la Turquie et la Grèce. La Prusse proposa la réunion d'une Conférence. Les Etats acceptèrent ; la Conférence se réunit à Paris le 9 janvier 1869, et par le projet de déclaration qu'elle adopta, on reconnaissait les torts de la Grèce et on invitait les deux Etats à reprendre leurs rapports. La Turquie adhéra la première, la Grèce, protesta d'abord mais finit par adhérer.

Cette règle n'est pas absolue, elle a essuyé une exception. A l'occasion de la guerre Russo-Turque de 1877-1878, Savfet-Pacha, se basant sur les pres-

(1) Bonfils-Fauchille, *Droit international public*, p. 554.

criptions du traité de Paris de 1856, demanda aux puissances signataires leur médiation. Les puissances — ironie de la politique — répondirent à cet appel en proclamant leur neutralité (1).

La médiation peut être encore offerte par une tierce puissance qui y a été engagée par une autre ; enfin elle peut intervenir en vertu des stipulations antérieures.

Que la médiation soit offerte spontanément, sollicitée, ou accordée, elle ne peut pas exister sans l'acceptation unanime des parties contendantes — car le refus d'une seule d'entre elles empêcherait la médiation de se produire — et l'acceptation formelle du médiateur.

Quelquefois l'acceptation est pure et simple, sans conditions, quelquefois conditionnelle. Un exemple où les deux sortes d'acceptation sont présentes, se trouve dans le traité de paix signé à Tilsitt, le 7 juillet 1807, entre la Russie et la France. En effet l'article 13 est ainsi conçu : « S. M. l'Empereur Napoléon accepte la médiation de S. M. l'Empereur de toutes les Russies, à l'effet de négocier et conclure un traité de paix définitive entre la France et l'Angleterre, dans la supposition que cette médiation sera

(1) Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, p. 555.

aussi acceptée par l'Angleterre, un mois après l'échange des ratifications du présent traité. »

Et l'article 23 s'exprime ainsi : « S. M. l'Empereur de toutes les Russies accepte la médiation de S. M. l'Empereur des Français, Roi d'Italie, à l'effet de négocier et conclure une paix avantageuse et honorable aux deux Empires. Les plénipotentiaires respectifs... » (1).

Quelquefois, une convention écrite constate l'offre et l'acceptation de la médiation, comme cela se trouve dans la convention de Dresde du 30 juin 1813 « entre la France et l'Autriche, au sujet de la médiation pour la paix, et pour la prolongation de l'armistice de Pleiswitz.

Article premier. — S. M. l'Empereur d'Autriche offre sa médiation pour la paix générale ou continentale.

Art. 2. — S. M. l'Empereur des Français accepte la dite médiation » (2).

L'acceptation de la médiation n'implique pas l'obligation d'accepter les conseils du médiateur.

Les parties conservent le droit de négocier entre elles directement et de s'entendre en dehors du médiateur. Celui-ci ne pourra réclamer que dans le cas où il a été trompé, ou si on lui a caché l'état et le résultat des négociations directes.

(1) De Clercq, *Recueil des Traités de la France*, t. II, p. 211.

(2) De Clercq, *loc. cit.*, t. II, p. 385.

Les parties ont également le droit de refuser l'offre d'une médiation ; il peut même arriver qu'elles acceptent les bons offices d'un tiers, mais pas sa médiation (1).

Lorsque la médiation a été demandée par les parties contendantes, en vertu d'une convention antérieure et acceptée par le médiateur ; ou lorsqu'elle a été offerte par un tiers et acceptée, elle ne peut plus être refusée sans manquer à la bonne foi et aux engagements pris. Le refus sans raison légitime, indique clairement de la part d'une puissance le désir de terminer le différend par la voie des armes et non pas pacifiquement.

(1) Voir p. 14.

CHAPITRE V

La médiation n'est pas obligatoire, le médiateur n'est pas garant.

Les puissances séparées par un différend, même dans le cas où elles sont tombées d'accord sur le choix du médiateur, ou si elles ont accepté la médiation d'un tiers, demeurent libres d'accepter ou rejeter la formule proposée par celui-ci.

Le médiateur n'a pas le droit d'imposer ce qu'il croit juste, ou forcer les parties d'accepter ses conseils. Une médiation accompagnée de démonstrations militaires ou menaces de guerre se transforme en médiation armée.

D'autre part, le médiateur ne devient pas garant du traité conclu à la suite de sa médiation, cette obligation ne résulte pas pour lui du fait que ses propositions ont été adoptées : il peut toutefois s'engager par une convention spéciale à garantir l'accord conclu.

Le traité de Teschen de 1779 nous offre l'exemple

d'une pareille garantie. On sait que ce traité a été conclu entre l'Autriche et la Prusse, grâce à la médiation de l'Impératrice de Russie, Catherine II, et du Très-Chrétien Roi de France, Louis XV, qui se sont engagés en même temps à garantir son exécution.

« Voici d'ailleurs la teneur de cet acte :

Acte de garantie des puissances médiatrices.

La paix ayant été conclue et rétablie entre S. M. l'Impératrice-Reine et S. M. le Roi de Prusse par la médiation de S. M. Impériale de toutes les Russies et de S. M. Très-Chrétienne, à la requisition des deux parties belligérantes ; l'une et l'autre des dites parties désirant, avec une égale sincérité, tout ce qui peut conserver et affermir la tranquillité publique, ont encore requis amiablement les hautes puissances médiatrices, de vouloir assurer par leur garantie l'exécution d'un ouvrage si désiré, et à la consommation duquel elles ont employé des soins si efficaces. Sur quoi LL. MM. Impériale de toutes les Russies et Très-Chrétienne, animées du même désir d'assurer le repos public, se sont volontiers prêtées à un moyen qui tend uniquement à un but si salulaire, et nous ayant à cet effet munis de leurs pleins pouvoirs. Nous soussignés, plénipotentiaires de leurs dites Majestés, faisant les fonctions de médiateurs

pour le rétablissement de la paix, déclarons et assurons que le présent Acte, en vertu de nos pleins pouvoirs, que S. M. l'Impératrice de toutes les Russies et S. M. le Roi Très-Chrétien garantissent le traité de paix qui a été conclu, en date d'aujourd'hui, entre S. M. l'Impératrice-Reine et S. M. le Roi de Prusse dans toute son étendue, avec les conventions spéciales : ainsi que les Articles séparés, Acte particulier et séparé, Actes d'accession et d'acceptation, qui y sont annexés et en font partie, et toutes les conditions, clauses et stipulations, qui y sont contenues, en la meilleure forme que faire se peut ; et que leurs dites Majestés Impériale de toutes les Russies et Très-Chrétienne feront ainsi expédier et délivrer des ratifications particulières de cet Acte de garantie.

En foi de quoi Nous avons signé le présent Acte, et y avons fait apposer les cachets de nos armes, et l'avons échangé contre les Actes d'acceptation, comme seront échangées de même les dites ratifications du présent Acte contre les ratifications des dits Actes d'acceptation, dans l'espace de trois mois ou plus tôt, si faire se peut.

Fait à Teschen, le treize de mai mil sept cent soixante et dix-neuf.

(L. S.) Nicolas prince Repnin, (L. S.) le baron de Breteuil (1).

(1) G.-F de Martens, *Recueil de traités*, t. II, p. 682.

Le médiateur ne participant pas au traité par lequel les parties contendantes mettent fin à leur différend, il s'ensuit qu'il n'a aucun droit à en réclamer l'exécution, même quand ce traité est dû à son intervention médiatrice. « C'est donc à tort que l'Empereur Napoléon III, prétendit exiger l'observation de l'article 5 du traité de Prague (23 août 1866) dû à sa médiation, au terme duquel l'Autriche cédait à la Prusse tous les droits que lui avait conférés le traité de Vienne du 30 octobre 1864 sur le Sleswig et le Holstein, sous la réserve que les populations des districts septentrionaux du Sleswig, si elles exprimaient par un suffrage libre le désir d'appartenir au Danemark, fussent cédées à cet Etat » (1):

L'obligation née du fait de l'acceptation de la médiation, est très fragile ; on peut même dire qu'elle est nulle, du moment que les parties conservent le droit de s'entendre directement en dehors du médiateur et qu'elles demeurent libres d'accepter ou rejeter ses propositions.

(1) Piédelièvre, *Précis de droit intern. public*, t. II, p. 10.

CHAPITRE VI

La médiation dans les traités.

La médiation obligatoire.

Dans la plupart des cas, la médiation est demandée ou offerte à l'occasion même d'un différend ; cependant il arrive qu'elle intervienne en vertu d'engagements pris antérieurement et alors c'est la médiation obligatoire.

Mais la médiation peut-elle avoir un caractère obligatoire ?

La question ne vise pas évidemment le point de savoir si les parties sont obligées en droit de suivre les conseils du médiateur, car alors ce serait de l'arbitrage ; on peut cependant parler, dans deux cas, de médiation obligatoire en prenant ce mot à un point de vue différent :

1° Un État peut s'engager d'avance, par une convention écrite, à offrir à un autre sa médiation, dans le cas où ce dernier aurait un différend avec un autre État.

Par un traité passé avec la Chine en 1858, les États-Unis se sont engagés à offrir à celle-ci, leur médiation, si elle avait un différend avec une autre puissance.

Lors du différend avec la France, les États-Unis, conformément à leur engagement, offrirent leur médiation qui ne fut cependant pas acceptée par la France.

Nous trouvons des clauses de ce genre dans les traités, signés au commencement de la période d'expansion dans l'Extrême-Orient, par quelques grandes puissances avec la Chine, le Japon, la Corée et la Perse.

2° Deux États peuvent s'engager à ne recourir aux armes qu'après avoir eu recours à la médiation d'un Etat ami.

L'article 8 du traité de Paris de 1856 contient une disposition de ce genre : « S'il survenait entre la Sublime-Porte et l'une ou plusieurs des autres puissances signataires, un dissentiment qui menaçât le maintien de leurs relations, la Sublime-Porte ou chacune des puissances, avant de recourir à l'emploi de la force, mettront les hautes parties contractantes en mesure de prévenir cette extrémité par leur action médiatrice ».

L'article 12 de l'Acte général de la conférence de Berlin, du 26 février 1885, contient une clause sem-

blable, les puissances signataires se réservant en outre le recours facultatif à l'arbitrage : « Dans le cas où un dissentiment sérieux, ayant pris naissance au sujet, ou dans les limites des territoires mentionnés à l'article premier et placés sous le régime de la liberté commerciale, viendrait à s'élever entre les Puissances signataires du présent Acte ou des Puissances qui y adhéreraient par la suite, ces Puissances s'engagent, avant d'en appeler aux armes, à recourir à la médiation d'une ou de plusieurs puissances amies.

Pour le même cas, les mêmes puissances se réservent le recours facultatif à la procédure de l'arbitrage » (1).

Quand on parle de médiation obligatoire dans les sens que nous avons vu, il ne peut pas être question d'acceptation ; elle résulte implicitement de la convention, elle y est contenue. Refuser la médiation dans ces conditions, ce serait manquer à la bonne foi due aux traités.

La médiation peut résulter encore d'un traité de garantie. Ces traités sont ceux par lesquels une puissance prend l'engagement d'assurer, par les moyens en son pouvoir, à une autre puissance la libre jouissance d'un état de choses actuel, soit par exemple

(1) De Clercq, *op. cit.*, t. XIV, p. 454.

son indépendance, soit l'intégrité de son territoire, soit toute autre chose.

Le traité de Londres du 15 novembre 1831 donne aux cinq grandes puissances signataires : la France, l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Russie et la Prusse, le droit et même leur impose le devoir d'exercer leur action médiatrice, dans le cas où la neutralité du royaume belge se trouverait menacée par une guerre ou par des complications internationales (1).

Ainsi, ces traités donnent au garant la situation d'un médiateur dans le cas de guerre ou d'autres complications qui pourraient s'élever entre le garanti et une puissance quelconque.

La médiation peut enfin résulter d'une organisation spéciale des Etats en confédération d'Etats et en Etats fédéraux. Cette situation est très rapprochée de la précédente : c'est toujours une garantie qui en résulte ; la garantie pour chacun des Etats de la confédération, d'une intervention médiatrice et collective des autres Etats.

L'idée d'une pareille médiation se trouve dans l'Acte du 8 juin 1815 du congrès de Vienne, qui organisait la confédération germanique et la diète fédérale. Cette dernière devait intervenir toujours comme médiatrice, soit dans les différends d'un Etat confédéré

(1) De Clercq, *op. cit.*, t. IV, p. 146.

avec une autre puissance, soit dans les différends entre les Etats confédérés.

En effet, voici comment l'article 11 de l'Acte du congrès de Vienne s'exprime : « Les Etats de la confédération s'engagent à défendre non seulement l'Allemagne entière, mais aussi chaque Etat individuel de l'union, en cas qu'il fût attaqué, et se garantissent mutuellement toutes celles de leurs possessions, qui se trouvent comprises dans cette union.... Les Etats confédérés s'engagent de même à ne faire la guerre sous aucun prétexte, et à ne point poursuivre leurs différends par la force des armes, mais à les soumettre à la diète. Celle-ci essayera, moyennant une commission, la voie de la médiation » (1).

(1) De Clercq, *op. cit.*, t. II, p. 556.

CHAPITRE VII

La médiation collective

La médiation peut émaner d'une seule puissance, c'est le cas de la médiation ordinaire ou *individuelle* dont l'histoire nous montre plus d'un exemple, et la médiation *collective* qui est l'œuvre d'un certain nombre de puissances.

La médiation collective présente, dans la pratique, plus d'avantages et d'efficacité que la médiation individuelle.

En effet, la puissance isolée qui offre sa médiation, risque à chaque pas d'être accusée par chacune des parties contendantes d'être la complice et la protectrice de l'autre, quand ce ne sont pas toutes les deux qui l'accusent de cacher un intérêt personnel ou des vues ambitieuses sous ses propositions.

La médiation collective échappe en partie à ces reproches. Il est assez difficile de supposer que plusieurs puissances puissent s'entendre une fois que leurs intérêts sont en jeu ; et si elles sont d'accord

à un moment donné pour offrir leur médiation, c'est qu'évidemment toute considération intéressée leur est étrangère et qu'elles se laissent guider uniquement par des considérations plus élevées de justice ou d'humanité.

Par conséquent, un premier avantage offert par cette médiation, c'est une plus grande garantie d'impartialité.

Ensuite, les questions sont autrement envisagées, mieux examinées et élaborées par plusieurs médiateurs que par un seul ; les conseils et les propositions, présentés et recommandés par plusieurs puissances, auront plus de chances d'être accueillis que ceux émanant d'une seule puissance, aussi forte et aussi grande soit-elle.

Le plus souvent la médiation collective s'exerce au moyen des congrès et des conférences.

Y a-t-il une différence entre congrès et conférence ?

Les auteurs ne sont pas d'accord sur ce point. Les uns n'en voient aucune. Les autres en voient plusieurs.

Il n'est guère utile pour notre étude d'insister et de passer en revue les opinions des publicistes qui ne présentent d'ailleurs qu'un intérêt purement théorique. Au fond, il n'y a pas grand mal à employer indistinctement, dans la pratique, les mots congrès

et conférence ; car le terme qu'on emploie ne modifie aucunement la nature de la chose. Le caractère et le but d'une réunion de diplomates, mandataires des Etats, ne changeront pas, suivant qu'on l'appellera congrès ou conférence.

Les congrès et les conférences ont toujours lieu quand il s'agit de travailler en commun et de régler un différend intéressant la communauté internationale. En effet, rien n'est plus propre à aplanir un différend international qui a trait aux intérêts généraux, que ces réunions et ces discussions en commun entre plusieurs neutres et les parties directement intéressées. Mais la première condition pour que ces réunions atteignent leur but, c'est que toutes les puissances soient représentées sur un pied d'égalité et aient voix délibérative.

En parlant de la composition des congrès et des conférences, M. Bonfils dit : « ...devraient nécessairement y figurer les Etats, grands ou petits, puissants ou faibles, dont les *affaires propres*, dont les *intérêts* doivent être discutés et réglés. C'est de la justice élémentaire » (1). Ces principes ont été consacrés par le congrès d'Aix-la-Chapelle. Dans le protocole signé le 15 novembre 1818, après avoir défini les rapports qui devaient s'établir entre la France et les

(1) Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, p. 469.

puissances signataires du traité de paix du 20 novembre 1815, les représentants de l'Autriche, de la Grande-Bretagne, de la France, de la Prusse et de la Russie déclarèrent au nom de leurs gouvernements que : « après avoir mûrement approfondi les principes conservateurs des grands intérêts qui constituent l'ordre des choses rétabli en Europe sous les auspices de la Providence divine, les cours signataires du présent acte ont unanimement reconnu et déclarent en conséquence....

4° Que si les puissances qui ont concouru au présent acte jugeaient nécessaire d'établir des réunions particulières, soit entre les augustes souverains eux-mêmes, soit entre leurs ministres plénipotentiaires respectifs, pour y traiter en commun, en tant qu'ils se rapportent à l'objet de leurs délibérations actuelles, l'époque ou l'endroit de ces réunions seront, chaque fois, préalablement arrêtés au moyen de communications diplomatiques, et que, *dans le cas où ces réunions auraient pour objet des affaires spécialement liées aux intérêts des autres Etats de l'Europe, elles n'auront lieu qu'à la suite d'une invitation formelle de la part de ceux Etats que les dites affaires concerneraient et sous la réserve expresse de leur droit d'y participer directement ou par leurs plénipotentiaires* » (1).

(1) De Clercq, *op. cit.*, t. III, p. 175.

La déclaration qui a été signée le même jour, ajoutait que : « l'union intime établie entre les monarques associés à ce système, par leurs principes non moins que par l'intérêt de leurs peuples, offre à l'Europe le gage le plus sacré de sa tranquillité future.....

Fidèles à ces principes, les souverains les maintiendront également dans les réunions auxquelles ils assisteraient en personne, ou qui auraient lieu entre leurs ministres soit qu'elles aient pour objet de discuter en commun leurs propres intérêts, soit qu'elles se rapportent à des questions dans lesquelles d'autres gouvernements auraient formellement réclamé leur intervention » (1).

Ces règles consacrées au Congrès d'Aix-la-Chapelle, sont-elles restées toujours en vigueur ? Les puissances les ont-elles respectées ? Non. Tant que les puissances n'y virent aucun inconvénient, elles furent observées, mais dès que leur intérêt était de passer outre, elles le firent et voici pourquoi les principes consacrés par le protocole et la déclaration du 15 novembre 1818 restèrent souvent à l'état de lettre morte.

C'est ainsi que la conférence de Paris de 1869 réunie pour examiner le différend gréco-turc, relatif à l'île de Crète, ne comprenait que les représentants

(1) De Clercq, *op. cit.*, t. III, p. 179.

de cinq grandes puissances. Toutes les protestations du prince Gortschakoff furent vaines, le plénipotentiaire grec ne fut pas admis à délibérer, mais appelé simplement à répondre à quelques questions.

A la conférence de Constantinople de 1877, réunie sur l'invitation de l'Angleterre, pour examiner les conditions de la paix avec la Serbie et le Monténégro, la Turquie, qui était la principale intéressée, et dans la capitale de laquelle se tenait la conférence, ne fut pas invitée à y prendre part.

En 1883, lors de la conférence de Londres, réunie pour régler la question de la navigabilité du Danube, la Roumanie, la principale intéressée, ne fut pas admise.

Le représentant de l'Allemagne, le comte Munster, s'opposa formellement à son admission, parce qu'il était « d'avis de conserver à la conférence son caractère *européen* » (1).

L'utilité et l'efficacité des congrès et des conférences, en tant que mode de médiation, ont été diversement appréciées.

Ainsi, à commencer par Grotius (2), Mably (3),

(1) De Clercq, *op. cit.*, t. XIV, p. 142

(2) Grotius, *Le droit de la guerre et de la paix*, t. II, p. 175.

(3) Mably, *Le droit public de l'Europe fondé sur les traités*, t. V, p. 178.

Despagnet (1), Rivier (2), Heffter (3), Bluntschli (4), Berner (5), sont d'accord et approuvent cette institution qui a rendu de grands services et ils considèrent les congrès et les conférences comme des moyens utiles et même nécessaires pour résoudre les grands problèmes internationaux.

D'autres publicistes comme Vattel (6), Pinheiro-Ferreira (7), Pasquale Fiore (8), Phillimore (9), Kamarowsky (10), au contraire, critiquent les congrès et les conférences, qui sont, suivant l'expression de Vattel, « d'ennuyeuses comédies jouées sur le théâtre politique, et dans lesquelles les principaux acteurs se proposent, moins de faire un accommodement que de paraître le désirer. »

Enfin les auteurs modernes parmi lesquels Calvo (11), Carnazza-Amari (12), Pradier-Fodéré (13), font une

(1) Despagnet, *Cours de droit internat. public*, n° 485.

(2) Rivier, *Principes de droit des gens*, t. II, p. 41.

(3) Heffter, *Le droit international de l'Europe*, p. 449.

(4) Bluntschli, *Le droit internat. codifié*, p. 110.

(5) Cité par Kamarowsky.

(6) Vattel, *op. cit.*, t. II, p. 307.

(7) Pinheiro-Ferreira, *Cours de droit public interne et externe*, t. II, p. 480.

(8) P. Fiore, *Nouveau droit internat. public*, t. II, p. 651.

(9) Cité par Calvo, t. III, p. 408.

(10) Kamarowsky, *Le tribunal international*, p. 102.

(11) Calvo, *op. cit.*, t. III, p. 408.

(12) Carnazza-Amari, *Traité de droit internat. public en temps de paix*, t. II, p. 577.

(13) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. IV, p. 294.

distinction entre les anciens et les nouveaux congrès et conférences : les premiers n'ont pas été ce qu'ils auraient dû être, mais les seconds ont compris leur rôle.

On ne peut pas nier que les congrès et les conférences modernes ne marquent un progrès sur ceux des siècles précédents. En effet, les passions n'y tiennent plus toute la place : le droit et la justice ont commencé à faire entendre leurs voix.

Les seules puissances qui composaient autrefois les congrès et les conférences, étaient celles qu'on appelait les « grandes puissances ».

Elles s'arrogeaient le droit de régler et statuer sur les intérêts et les droits des autres puissances — « petites puissances », naturellement — sans le concours de celles-ci.

Les solutions sorties de la réunion de ces maîtres du monde étaient forcément acceptées par les petites puissances, qui ne pouvaient pas faire autrement. Ce n'était plus de la médiation, c'était de l'intervention.

Les congrès et les conférences modernes sont en progrès sur les anciens, parce que tous les États « petits ou grands, puissants ou faibles » sont représentés, ont voix délibérative et sont reçus sur un pied d'égalité. L'opinion de la majorité ne fait pas loi, un État, si petit qu'il soit, peut maintenir sa dissidence ; l'astreindre à se soumettre à la

majorité, serait lui porter atteinte, et amoindrir son indépendance.

Une délibération n'a une réelle valeur que si l'entente est générale et complète. « Les congrès et les conférences sont les organes de la communauté internationale et non ceux de chacun des États isolément et individuellement considérés. Les congrès de Westphalie (1848), de Vienne (1815), de Paris (1856), de Berlin (1878), les conférences de Berlin (1885), de Bruxelles (1890), de la Haye (1899-1907) n'ont pu se réunir et aboutir à quelques résultats précis et déterminés que parce que les États, en y prenant part, ont reconnu la solidarité qui les unissait comme membres de la communauté internationale. Les divers états de choses établis dans ces congrès et conférences n'ont été que le résultat de concessions réciproques consenties au profit des intérêts internationaux généraux » (1).

Les congrès et les conférences, dépouillés de tout ce qui peut altérer leur caractère, sont, en tant que médiation collective, supérieurs à la médiation individuelle, et sont appelés à rendre de grands services : à défendre et à protéger les droits et la liberté de toutes les puissances, à contribuer à l'avancement du droit international, en fixant et développant ses règles.

(1) Bonfils-Fauchille, *op cit.*, p. 468.

CHAPITRE VIII

La médiation peut embrasser toutes les questions internationales.

A cause de son caractère facultatif, de la liberté que conservent les parties contendantes d'accepter ou de rejeter les conseils du médiateur, la médiation se présente comme un procédé très souple. Ayant pour but un arrangement et non une sentence obligatoire, la médiation ménage mieux la susceptibilité nationale et, grâce à la souplesse de son caractère, elle a un domaine d'application beaucoup plus étendu que l'arbitrage.

Moyen exclusif dans les différends politiques, elle peut intervenir dans ceux qui mettent en jeu l'honneur ou les intérêts essentiels des puissances et même dans tout autre espèce de différends.

Ainsi la médiation est intervenue dans le différend qui divisa l'Espagne et le Maroc en 1844, à un moment où la guerre semblait imminente.

Depuis de longues années déjà, le gouvernement

marocain, peu soucieux de remplir les engagements internationaux qui le liaient à l'Espagne, ne mettait aucun frein aux attaques à main armée que ses sujets de la province du Rif se permettaient contre la place de Ceute. Toutes les plaintes adressées à ce sujet par la cour de Madrid à l'empereur du Maroc avaient été repoussées ou méconnues et les relations des deux États étaient tellement tendues, avaient pris un tel caractère d'animosité, qu'une guerre semblait imminente. Dans cet état de choses, les gouvernements de France et d'Angleterre offrirent de se constituer arbitres du différend. L'Espagne rejeta la proposition d'arbitrage, en alléguant que, comme il ne s'agissait pas d'une question de principes douteux, mais de points clairs et évidents, elle ne pouvait soumettre au jugement de nations étrangères les atteintes portées à sa dignité et à son honneur. La première offre fut modifiée et les cabinets de Paris et de Londres, afin de prévenir un éclat dont ils redoutaient le contre-coup, se bornèrent à proposer leur médiation qui fut acceptée de part et d'autre et eut pour heureux résultat de rétablir pour quelque temps la bonne harmonie entre l'Espagne et le Maroc (1).

Une question assez délicate est celle de savoir si

(1) Calvo, *op. cit.*, t. III, p. 430.

la médiation peut intervenir à l'occasion des guerres civiles qui, à n'en pas douter, sont des faits intéressant jusqu'à un certain point les autres nations.

Les auteurs sont divisés à ce sujet. Ainsi, Henry Wheaton pense que rien ne s'oppose à ce qu'une puissance offre sa médiation ou ses bons offices, — à ce point de vue, il n'y a pas de différence à faire, — pour « l'arrangement des dissensions intérieures » d'une autre puissance (1). Calvo est du même avis et croit que la médiation peut intervenir soit pour « apaiser les différends survenus entre deux ou plusieurs Etats, soit les dissensions intestines d'un pays » (2).

Du côté opposé, David Dudley Field est absolument hostile à l'idée que la médiation puisse intervenir dans le cas des guerres civiles. L'article 963 de son *Projet d'un code international* est ainsi conçu : « Toute nation qui adhère au présent code est libre d'offrir sa médiation entre deux ou plusieurs parties belligérantes : ni cette offre ni le refus de l'accepter ne sera considéré comme un acte de malveillance. *Mais aucune nation ne peut offrir sa médiation entre un Etat et ses sujets engagés dans une guerre civile* » (3).

(1) Wheaton, *Eléments du droit international*.

(2) Calvo, *op. cit.*, t. I, p. 352.

(3) Dudley Field, *Projet d'un code international*. Traduction A. Robin, p. 695.

Lawrence n'est pas aussi catégorique, mais il trouve que la médiation à l'occasion de guerres civiles rencontre des difficultés parce que « le fait même des négociations relatives à une médiation, implique l'existence séparée de chacun des belligérants, existence que l'ancien gouvernement n'est pas ordinairement disposé à admettre pour le parti insurgé, avant qu'il ne soit préparé à la reconnaissance pleine et entière de celui-ci » (1).

Il est évident que ces théories ne manquent pas de valeur, et que ces raisons ont empêché bien des fois la médiation de se produire dans les guerres civiles.

En effet, le médiateur intervient et cherche à réconcilier deux parties, qui traitent sur un pied d'égalité ; il ne peut pas être question d'égalité ni par conséquent de médiation entre un Etat et ses sujets révoltés ; une telle offre équivaldrait à la reconnaissance de la qualité de belligérants aux insurgés.

En raison des difficultés pratiques, les médiations motivées par les dissensions intérieures d'un Etat se sont produites très rarement ; généralement, elles sont déclinées. C'est ainsi que la médiation offerte par l'Angleterre, en 1847, entre la reine de Portugal,

(1) Lawrence, *Commentaire sur les éléments du droit international et sur l'histoire des progrès du droit des gens* de H. Wheaton, t. II, p. 474.

Dona Maria da Gloria, et les insurgés d'Oporto, fut refusée.

La Russie et la France ont proposé leur médiation en vue d'amener la paix, au commencement de la guerre civile, entre les Etats du Nord et les Etats du Sud, des Etats-Unis d'Amérique. Ces offres furent refusées avec beaucoup d'énergie par le secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, M. Seward.

Voici, d'ailleurs, sa réponse adressée à M. Dayton, ambassadeur des Etats-Unis à Paris, le 30 mai 1861, pour être communiquée au cabinet de Paris : « Le gouvernement a été surtout profondément touché de la déclaration de Sa Majesté, qu'elle agirait volontiers comme médiatrice dans la guerre civile qui bouleverse malheureusement notre pays.... Une médiation ne pourrait modifier à aucun degré les devoirs politiques et les convictions qui servent de guide au gouvernement ; une intervention étrangère, même sous la forme amicale d'une médiation, produirait des complications nouvelles et préjudiciables.

La cordialité de nos sentiments à l'égard de l'Empereur, et notre confiance en sa sagesse et sa justice sont telles que sa médiation serait acceptée si toute intervention n'était pas jugée inadmissible » (1). Et dans une note précédente du 22 avril même année,

(1) Archives diplomatiques, 1862, t. I, p. 344.

il s'exprimait ainsi : « Une intervention étrangère nous obligerait de traiter ceux qui l'accorderaient comme les alliés d'un parti insurrectionnel et d'entrer en guerre contre eux. Le cas ne serait pas allégé, mais, au contraire, aggravé, si plusieurs Etats européens se réunissaient pour intervenir. Le président et le peuple des Etats-Unis, si l'on en venait là et si cette lutte était inévitable, considéreraient l'Union comme digne de tous les efforts et de tous les sacrifices exigés par une lutte avec le monde en armes » (1).

Il n'en est plus de même, lorsque la médiation repose sur un traité de garantie intérieure. En pareil cas, quand un Etat garantit, par exemple, à un autre sa forme de gouvernement, il peut, avant de s'opposer par les armes à un changement, intervenir sous la forme d'une médiation.

(1) Archives diplomatiques, 1862, t. I, p. 330.

CHAPITRE IX

Y a-t-il un devoir de médiation ?

Toute puissance peut intervenir et offrir sa médiation pour ramener les bons rapports entre deux autres puissances divisées par un différend. Par conséquent la faculté d'offrir sa médiation est un droit, dont l'exercice est réservé à toute puissance.

Mais existe-t-il une obligation — morale naturellement — pour les puissances d'offrir leur médiation ? Il ne s'agit pas bien entendu du cas où la médiation est due en vertu d'engagements antérieurs, car alors il ne peut pas être question d'obligation purement morale, il y a une obligation conventionnelle, le tiers est tenu conventionnellement d'offrir sa médiation. Laissons de côté ce cas, et ne parlons que de celui où les tiers ne sont liés par aucune convention ; dans ce cas, l'obligation morale existe-t-elle, les tiers doivent-ils offrir leur médiation, pour empêcher qu'un différend ne dégénère en violence ou en guerre ?

C'est là une question discutée par les auteurs.

Galiani et Hautefeuille prétendent que non seulement les neutres ne sont pas obligés d'offrir leur médiation, mais que de plus ils conservent le droit de ne pas accepter le rôle de médiateur entre deux puissances divisées par un différend. Hautefeuille reconnaît que la guerre est un fléau et que c'est un devoir de l'empêcher, mais « l'indépendance naturelle des nations exige qu'elles soient libres de faire la guerre ou de la cesser selon leurs caprices. Une nation étrangère et pacifique, dont l'intention est de rester neutre, ne peut donc pas s'interposer entre deux autres peuples pour les empêcher de faire la guerre ». Et plus loin, « le rôle du médiateur peut être accepté par un prince neutre, lorsqu'il lui est offert; mais *cette acceptation n'est pas un devoir d'humanité*. Il peut refuser de se charger de cette mission délicate sans violer aucune des obligations que lui imposent la loi naturelle et la loi internationale..... à plus forte raison un peuple ne doit-il pas considérer comme une obligation de s'immiscer de lui-même dans un différend, dont les parties ne lui ont pas confié la conciliation, car dans ce cas son rôle devient plus dangereux encore » (1).

Il est évident qu'en droit, les tiers ne sont pas obligés d'offrir leur médiation ou d'accepter le rôle

(1) Hautefeuille, *Des droits et des devoirs des nations neutres*, t. II, p. 470

de médiateur, cela ne peut être soutenu; mais affirmer qu'il n'y a pas même là un devoir d'humanité, c'est exagérer. Du reste, Hautefeuille, quelques lignes plus bas, revient sur ce qu'il a dit : « cependant, avoue-t-il, et bien que ce ne soit pas un devoir d'accepter une médiation ou de se porter médiateur, je crois que le souverain, assez puissant pour ne pas redouter le ressentiment de celle des deux parties contre laquelle il peut avoir à se prononcer, fait un acte conforme aux sentiments de l'humanité en cherchant à concilier le différend existant entre deux princes plus faibles que lui. »

Pour d'autres publicistes comme Paretti (1), Hubner (2), Phillimore (3), Kamaroswsky (4), T. Twiss, Pradier-Fodéré, F. de Martens, la médiation est un devoir.

Ainsi suivant Sir Travers Twiss : « il est évidemment du devoir d'un individu, quand rien ne l'oblige à prendre part dans un différend entre ses amis, de s'efforcer d'amener un arrangement amiable entre eux; tandis qu'il est souvent de l'intérêt d'une nation de prévenir une guerre qui est sur le point d'éclater entre d'autres nations, car quelques étincelles de

(1) Cité par Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. IV, p. 216.

(2) Cité par Calvo, *op. cit.*, t. III, p. 414.

(3) Cité par Calvo, *op. cit.*, t. III, p. 414.

(4) Kamarowsky, *op. cit.*, t. III, p. 88.

l'incendie qui s'allumera dans son voisinage peuvent l'atteindre; de même aussi la ruine de deux voisins ou de l'un ou de l'autre peut créer un danger pour une nation » (1).

Suivant M. de Martens, les Etats neutres ont plus d'intérêts à ce que tel pays soit en état de paix qu'en état de guerre, et par conséquent ils ne doivent pas se désintéresser « des différends qui peuvent avoir pour conséquence une guerre générale ! » (2)

Enfin M. Pradier-Fodéré dit : « Il faut proclamer hautement que les Etats ont le devoir moral d'offrir leur médiation, à plus forte raison d'accepter d'être médiateurs, lorsqu'il y a des probabilités que leur entremise conjurera l'épouvantable fléau de la guerre, et même lorsque ces probabilités seront faibles et vagues, car ce devoir dérive de leur mission d'êtres collectifs sociables de contribuer par tous les moyens en leur pouvoir et dans la mesure de leurs forces tant morales que matérielles à la défense de la justice et de la paix sur terre » (3).

D'autres auteurs ne sont pas aussi catégoriques ni dans un sens ni dans l'autre.

D'après Calvo par exemple, il est difficile de fixer une règle au sujet du devoir qu'ont les Etats neutres

(1) Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, p. 12.

(2) F. de Martens, *op. cit.*, t. IV, p. 217.

(3) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. IV, p. 217.

d'offrir leur médiation, « certaines médiations, dit-il, dans les circonstances où elles se produisent, peuvent assumer un caractère de prépotence, d'hostilité déguisée, blessant pour ceux à qui elles sont offertes ; d'autres, au contraire, se justifient en quelque sorte d'elles-mêmes par la gravité des complications indirectes qu'elles tendent à prévenir, ou par le sentiment de mutuelle bienveillance et d'humanité qui les inspire » (1).

Envisageant cette question au point de vue du droit pur, et en faisant abstraction de toute considération politique, aucune bonne raison n'empêche d'admettre pour les Etats neutres le devoir moral d'offrir la médiation.

Ce devoir est conforme à la solidarité et à l'harmonie qui doit exister entre les membres de la communauté internationale, les Etats. Les relations d'Etats à Etats sont si intimes que le moindre trouble survenu chez l'un d'eux, a une répercussion chez tous les autres. Le contre-coup d'un conflit armé, qui est sur le point d'éclater, ou qui a déjà éclaté, jette une si grande perturbation dans l'intimité internationale, qu'on ne saurait vraiment ne pas reconnaître l'existence du devoir pour tous les Etats neutres, de contribuer par tous les moyens, et

(1) Calvo, *op. cit.*, t. III, p. 314.

dans la mesure de leurs forces et intelligence à prévenir une guerre.

Mais, les difficultés commencent aussitôt qu'il s'agit de concilier le devoir avec la convenance politique. Cette convenance politique met les Etats plus ou moins en mesure d'accomplir ce devoir ; elle est très variable, car elle dépend de la situation internationale qu'occupe un Etat, et de l'influence dont il jouit, de son autorité, de ses relations avec les parties intéressées.

Elle varie suivant l'Etat et la nature du différend.

Les deux conférences de la Paix se sont occupées de cette question ; en les étudiant dans une troisième partie, nous verrons les discussions suivies et les principes consacrés par ces assemblées.

CHAPITRE X

La médiation armée.

La médiation, comme nous avons eu l'occasion de le voir, est une interposition amicale, aboutissant à un conseil, qui exclut toute contrainte. La plupart des auteurs emploient le terme de médiation armée, qui n'est pas difficile à comprendre et qui signifie médiation imposée par les armes.

Voici, à cet effet, la définition donnée par MM. Funck-Brentano et Albert Sorel : « Lorsqu'un Etat intervient comme médiateur et qu'il prétend non seulement donner des conseils, mais les faire prévaloir, il appuie ses négociations par des démonstrations militaires. Il laisse entendre ou déclare explicitement qu'il est décidé à imposer par la force les conditions de paix dont il propose ou recommande l'acceptation, c'est ce qu'on appelle la médiation armée » (1).

Cette définition nous fait connaître une médiation d'une espèce toute différente et contraire à la mé-

(1) Funck-Brentano et Sorel, *Précis du droit des gens*, p. 312.

diation à caractère conciliant, admise parmi les solutions pacifiques des différends internationaux.

La médiation n'implique jamais le recours à la force, les conseils du médiateur sont absolument facultatifs, les parties demeurent libres de les accepter ou de les rejeter. Mais s'il en est ainsi, la médiation armée n'est pas une véritable médiation. C'est une intervention armée, si l'on veut, mais pas une médiation.

Pourtant, ce terme impropre est employé, mais il faut croire, pour ne pas tomber dans une flagrante contradiction, qu'il est plutôt destiné à déguiser une démonstration militaire.

Presque tous les publicistes sont d'accord pour reconnaître que le droit des gens n'admet point, parmi les solutions pacifiques des différends internationaux, ce qu'on appelle improprement médiation armée, qui n'est autre chose qu'une manœuvre politique aboutissant toujours à un ultimatum adressé par l'Etat qui se prétend médiateur aux parties en lutte. C'est, d'ailleurs, ce qu'expliquent fort bien MM. Funck-Brentano et Sorel. La médiation armée, disent-ils, ne résulte pas d'un droit, et par elle-même ne crée aucun droit ; c'est un acte politique laissé au libre jugement de tous les gouvernements qui peuvent en restreindre ou en étendre la portée. En tous cas, c'est une menace de guerre qui en attire toutes

les conséquences. Par le fait que le médiateur armé se déclare prêt à contraindre par la violence, les parties qui subissent sa médiation, dans le cas où celles-ci n'accepteraient pas les conditions qu'il veut leur imposer, il se place en dehors du droit des gens en temps de paix. Il en résulte que la raison d'Etat et la nécessité sont les seules choses qui régulent les relations entre le médiateur armé et les belligérants.

La médiation armée aboutit toujours à un ultimatum adressé aux belligérants et qui détermine le plus souvent l'alliance du médiateur avec l'une des parties en lutte. « Elle modifie les rapports de force entre les belligérants, mais son objet comme l'objet même de la guerre est d'établir le droit du plus fort. Lorsque le médiateur armé soutient les prétentions de l'un des belligérants et les fait prévaloir, il le fait par le supplément de force qu'il apporte à cet Etat, lorsqu'il oblige les belligérants à des concessions réciproques et les y oblige encore par la force dont il les menace.

Les obligations que les belligérants contractent envers lui, sont le seul fondement du droit qu'il acquiert par la médiation armée et ce droit est le droit du plus fort » (1).

Cependant des auteurs, comme Paretti (2) et

(1) Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 312.

(2) Cité par Kamarowsky, *op. cit.*, p. 91.

Travers-Twiss, admettent et justifient, dans certains cas, la médiation armée.

Ainsi, d'après Travers-Twiss, ce serait l'hypothèse citée par Pufendorf, quand des puissances neutres ont un intérêt commun à voir une guerre terminée et quand elles veulent éviter la ruine complète des parties en lutte, elles peuvent s'entendre pour imposer aux belligérants des conditions d'arrangement, et leur faire savoir que, dans le cas où ces conditions ne seraient pas acceptées, elles les imposeraient par la force. Donc, c'est le cas où une puissance forte, abusant de sa force et sous prétexte d'offense, veut faire la guerre à une nation faible, même lorsque cette dernière serait prête à donner les réparations nécessaires. Travers-Twiss admet, dans une telle circonstance, l'intervention d'une puissance et l'offre de sa médiation sera justifiée pour prévenir la guerre.

Le recours aux armes de la part d'un État fort, serait illégitime après que l'offre d'une réparation complète aurait été faite par l'État faible : dans ce cas, une où plusieurs puissances médiatrices pourront s'interposer pour contraindre l'État fort à demeurer en paix. « Une guerre entreprise dans ces circonstances, poursuit-il, serait une guerre injuste de la part de la nation puissante ; et il est, à toutes les époques, du devoir des nations de s'interposer pour arrê-

ter la perpétration de l'injustice, attendu que, dans une guerre injuste, toutes les nations peuvent légitimement prendre parti pour la nation qui est injustement attaquée » (1).

Sans doute, en pareil cas, la guerre serait admise et même légitime. Les États ont le devoir d'intervenir et de protéger un État faible contre les attaques d'un État fort. Mais ce principe n'a rien à voir avec la médiation ; il est une manifestation de plus du droit et du devoir moral de solidarité internationale et il peut intervenir en dehors de la médiation, avant ou après que ce moyen a été employé.

(1) Travers-Twiss, *op. cit.*, p. 14.

DEUXIÈME PARTIE

La médiation dans la pratique

CHAPITRE I

Moyen âge, Temps modernes, XIX^e siècle.

A partir de l'effondrement de l'empire romain, les idées de paix et les solutions pacifiques commencent à se faire place et à intervenir dans les différends entre les nations. Cela ne veut pas dire que la guerre devient plus rare ; au contraire, pendant tout le moyen âge, la guerre était, si on peut dire, à l'état permanent. Cependant, au milieu de tout ce bruit d'armes, une seule puissance, la papauté, grâce à son immense force morale, fit entendre des paroles pacifiques.

Pendant tout le moyen âge, le pape fut le pacificateur par excellence qui mettait toujours son autorité au service du droit et de la justice pour le triomphe

de la paix entre les nations. C'est dans ce but pacifique que furent instituées la *Paix* et la *Trêve de Dieu*.

En sa qualité de représentant de Dieu sur la terre, le pape se considérait comme bien supérieur aux autres princes et bien au-dessus d'eux par son autorité. Il se présente à nos yeux plutôt comme arbitre que comme médiateur dans les différends qu'il est appelé à résoudre. Ses décisions sont inspirées des canons de l'Eglise et des lois qu'il faisait lui-même de sa propre autorité, mais elles avaient une telle force, qu'on les acceptait sans aucune objection.

Mais les papes ne sont pas les seuls médiateurs du moyen âge ; à côté d'eux, les empereurs revendiquaient ce droit. Une lutte inévitable s'ensuivit entre la papauté et le Saint-Empire, et de cette lutte la puissance du pape sortit amoindrie, il dut réduire ses prétentions de juge suprême ; il demeura cependant le médiateur respecté, qui, par sa sage tactique, sut reconcilier plus d'une fois les souverains qui lui soumettaient leurs différends.

Les traités de paix de Bretigny du 8 mai 1360, et celui signé à l'abbaye de Saint-Waast d'Araas le 21 septembre 1435, s'ils ne sont pas l'œuvre directe des papes, sont au moins celle de leurs représentants.

Si l'intervention du pape n'amenait pas toujours la conclusion d'un traité de paix, elle aboutissait au

moins à la signature d'une trêve qui éloignait, sinon pour toujours, du moins pour quelque temps les calamités d'une guerre. Ainsi, la trêve de Nice (1538) est due à l'intervention de Paul III ; c'est grâce à l'envoyé de Grégoire XIII, le célèbre jésuite Antonio Possevino, qu'une trêve fut signée entre Ivan IV, tsar de Moscovie, et Etienne Bathory, roi de Pologne, en 1582 (1).

Une institution caractéristique au moyen âge est celle des *conservatores pacis*. Ce nom était donné à certaines personnes, préalablement désignées dans un traité et qui avaient le devoir de veiller à l'exécution des conditions et clauses contenues dans ce traité.

Les traités étaient accompagnés habituellement de cérémonies religieuses, comme : *la communion* des signataires, *le baiser de la Croix* et *le serment*. Le serment surtout a été longtemps en usage.

Mais le serment ne constituait pas une sérieuse garantie, parce que à cette époque la fidélité à ses promesses était un principe trop méconnu, la crainte du ciel ne constituait pas un moyen efficace et ensuite les papes, en tant que chefs suprêmes de l'Eglise et représentants de Dieu, s'attribuaient le pouvoir de délier les fidèles de leurs serments les plus solennels.

(1) Lavissee et Rambaud, *Histoire générale*, t. IV, p. 750.

C'est alors qu'on a songé à se donner mutuellement des garanties plus positives et on a créé ces *conservatores pacis*, qui étaient choisis parmi les grands vassaux, les seigneurs, les villes principales ou les corporations.

Ces personnes fournissaient leurs *scellés*, ou lettres de garantie, par lesquels elles s'engageaient à ne plus servir leur seigneur et à prendre les armes contre lui s'il venait à violer le traité.

Mais les conservateurs avaient le droit et le devoir moral d'intervenir et d'interposer leur médiation pour arranger le différend pacifiquement et c'est seulement après avoir épuisé ce moyen qu'ils pouvaient prendre les armes.

Dans le traité d'Arras, conclu entre Charles VII et Philippe le Bon, duc de Bourgogne (21 septembre 1435), le duc d'Anjou, le comte du Maine, son frère, le duc de Bourbon, les comtes de Richemond, de Vendôme, de Foix, d'Auvergne, d'Armagnac, de Perdiac, et les chefs de la noblesse et des principales villes du royaume, assument le rôle de conservateurs de la paix et donnent leur scellé au traité (1).

Pendant le moyen âge, et surtout au commencement, l'arbitrage fut plus employé que la médiation,

(1) Ollivier de la Marche, *Mémoires*, t. I, p. 234.

pour cette raison que les nations étaient alors en voie de formation et que les princes avaient un grand avantage à recourir à l'arbitrage d'un tiers, qui pouvait les protéger en cas de besoin.

Mais quand aux XIV^e et XV^e siècles les monarchies absolues furent fondées, les rois ne reconnurent plus la toute puissance du pape et alors l'arbitrage commença à devenir plus rare et la médiation à intervenir plus souvent. D'ailleurs pendant toute cette période, il faut avouer qu'on ne peut pas toujours distinguer les cas d'arbitrage des cas de médiation.

Le pape et l'empereur ne sont pas les seuls médiateurs du moyen âge; à côté d'eux on voit ce rôle tenu par des princes et même par des villes.

Il faut encore noter que, dans le cas où le médiateur était un monarque puissant, bien souvent il ne se gênait pas pour laisser entendre qu'il était prêt à imposer sa façon de voir par les armes.

*
* *

Les cas d'arbitrage qui avaient commencé à diminuer pendant le cours des XIV^e et XV^e siècles et qui furent très peu nombreux pendant le XVI^e siècle, disparaissent à peu près complètement de la pratique internationale pour ne reparaitre qu'à l'époque de la

Révolution française en 1794, avec le célèbre traité d'arbitrage anglo-américain de Jay (1).

En revanche, les temps modernes ouvrent une période féconde pour la médiation.

Ainsi on peut citer quelques principaux exemples : La paix conclue à Vervins en 1598, entre Henri IV et Philippe II par la médiation de l'envoyé du pape Clément VIII.

Dans le différend entre le pape Paul V et la République de Venise, Henri IV intervient et grâce à sa médiation un traité est signé le 21 avril 1607.

Charles I^{er}, roi d'Angleterre, après son mariage avec Henriette de France, sœur de Louis XIII, n'exécuta pas les conditions stipulées en faveur des catholiques, par son contrat de mariage.

Louis XIII lui rappela à diverses reprises les engagements pris, mais comme le roi Charles ne lui donnait pas pleine satisfaction une rupture s'ensuivit et en 1627 la guerre fut déclarée. Après deux ans d'hostilités, les deux rois inclinèrent pour la paix. Venise s'entremet pour les rapprocher et par la médiation de ses ambassadeurs une paix fut signée à Suze le 24 avril 1629.

La paix de Bréda entre Louis XIV et Charles II

(1) De Lapradelle et Politis, *Recueil des arbitrages internationaux*, Introduction, p. XLIII.

d'Angleterre fut conclue par la médiation de la Suède en 1667.

Le traité de Stockholm du 20 novembre 1719, qui mettait fin à la guerre entre l'Angleterre et la Suède, fut signé à la suite de la médiation du représentant de la France en Suède, de Campredon.

L'exécution du traité de Koutchouck-Kaïnardji de 1774, entre la Russie et la Turquie, donna lieu à des difficultés qui rendaient une nouvelle guerre inévitable. La France offrit alors sa médiation, qui fut acceptée de part et d'autre et le 21 mars 1779 une convention explicative du traité de Koutchouck-Kaïnardji fut conclue.

Le traité de paix de Teschen, signé en 1779 entre l'Autriche et la Prusse, est dû à l'intervention médiatrice de Louis XV et de Catherine II de Russie.

Les nombreuses guerres qui ont eu lieu pendant les temps modernes et qui étaient faites au nom du principe de l'équilibre européen, n'arrêtèrent pas le mouvement pacifique déjà commencé à la fin du XV^e siècle. Les idées de paix avaient gagné l'esprit de toute la société européenne ; ainsi s'explique pourquoi, au commencement du XVII^e siècle, l'opinion fut pour une alliance générale chrétienne contre les Turcs, afin de les chasser de l'Europe, pour délivrer les populations chrétiennes de leur joug et établir la paix perpétuelle.

En même temps, les personnages les plus marquants de l'époque : hommes d'Etats, philosophes, poètes, juristes, économistes et même militaires se font les apôtres de la paix ; ainsi Grotius, La Fontaine, Pascal, Vauban, La Bruyère, La Fayette, Mirabeau, J.-J. Rousseau, Bentham, Kant, Fichte, par leurs écrits ont répandu à profusion les idées pacifiques. A côté d'eux il faut citer également les partisans de la paix perpétuelle, comme Emery de la Croix, auteur de *Nouveau Cynée*, publié en 1623, et l'abbé de Saint-Pierre, qui, dans l'espoir de le faire plus facilement adopter, attribua à Henri IV et à Sully la paternité de son fameux ouvrage : *Projet de paix perpétuelle*, publié en 1713 à Utrecht.

L'institution des *conservatores pacis*, qui, à mesure que la grande vassalité disparaissait et que le pouvoir royal prenait de plus en plus force, était de moins en moins appliquée, finit par disparaître complètement. Elle fut remplacée par l'institution de la garantie des traités qui diffère beaucoup de l'ancienne institution.

Ainsi la fonction de conservateur était obligatoire, les parties signataires nommaient elles-mêmes les conservateurs et ceux-ci ne pouvaient pas refuser la mission qui leur était confiée ; au contraire, pour être garant, il faut avoir accepté ce rôle soit par une simple déclaration, soit par un engagement spécial. Une seconde différence, c'est que les conservateurs pou-

vaient prendre les armes contre le violateur du traité, et cela sans avoir été requis ; le garant, au contraire, ne peut rien imposer par les armes s'il n'a pas été sommé par l'une ou l'autre des parties d'exécuter sa garantie. En outre, le garant n'emploiera la force qu'après avoir épuisé tous les moyens pacifiques. En d'autres termes, le garant d'un traité a pour principal devoir d'exercer la médiation et si elle ne réussit pas, c'est alors à la dernière extrémité qu'il pourra recourir aux moyens violents.

Il faut remarquer aussi qu'à partir du XVII^e siècle, on ne confond plus la médiation et l'arbitrage.

Ainsi, en 1611, les ambassadeurs français envoyés à Aix-la-Chapelle par Louis XIII, comme médiateurs entre les catholiques et les protestants disaient : « Afin que la contestation survenue puisse être discutée plus aisément et sans confusion, nous vous invitons à députer de part et d'autre, des gens paisibles et dégagés de toute passion, lesquels pourront conférer avec nous, en toute confiance et sûreté et nous entendrons avec patience tout ce qu'ils voudront dire et proposer non comme *juges ni arbitres*, mais comme *médiateurs ae paix et amiables compositeurs* » (1).

Toujours au XVII^e siècle, la doctrine établit la dis-

(1) Flassan, *Histoire de la diplomatie française*, t. I, p. 245.

inction à faire entre les bons offices et la médiation.

Ainsi on appela *interpositeurs* ou *pacificateurs* les tiers qui s'interposaient sans que leur intervention eût été expressément admise par tous les intéressés et on réserva le nom de *médiateurs* à ceux qui avaient reçu un mandat exprès.

Cependant la diplomatie confondait toujours les deux institutions.

Le traité signé à Bâle le 4 thermidor an III (22 juillet 1795), entre l'Espagne et la France, nous en offre un exemple.

L'article 15 dit : « La République Française, voulant donner un témoignage d'amitié à S. M. C., accepte sa médiation en faveur de la Reine de Portugal, du Roi de Naples, du Roi de Sardaigne, de l'Infant duc de Parme et autres Etats d'Italie pour le rétablissement de la paix entre la République Française et chacun de ces Princes et Etats ». Et l'article 16 qui suit ajoute : « La République Française connaissant l'intérêt que S. M. C. prend à la pacification générale de l'Europe, consent également à accueillir ses bons offices en faveur des autres puissances belligérantes, qui s'adresseraient à Elle pour entrer en négociations avec le gouvernement français » (1). On ne peut pas admettre que l'ar-

(1) De Clercq, *op. cit.*, t. I, p. 248.

ticle 16 envisage autre chose que la médiation de l'article 15, pourtant les diplomates se sont plu à confondre les deux termes et à les employer comme synonymes.

*
* *

Au XIX^e siècle, l'arbitrage, qui était tombé tout à fait en désuétude, est remis en honneur et reçoit de très nombreuses applications. En effet, les raisons qui l'avaient fait disparaître, n'existent plus : l'autorité politique du pape, qu'on avait craint de relever pendant la période précédente, en lui confiant l'exercice de l'arbitrage, n'existait à peu près plus, surtout à partir de la Révolution Française ; d'autre part, sous l'influence des idées propagées par cette même Révolution, les monarchies absolues, qui ne voulaient pas de l'arbitrage par crainte de compromettre leur indépendance ou d'abaisser la dignité de leur roi ou empereur, disparaissent les unes après les autres, pour laisser la place aux gouvernements représentatifs. Dans ces conditions, l'arbitrage ne pouvait que renaître.

L'essor pris par l'arbitrage est dû également au courant produit en faveur de la paix, surtout à partir de 1848, courant qui opposait à la guerre ce moyen pacifique, pour résoudre les différends internationaux.

Le courant de paix qui caractérise le XIX^e siècle trouve cependant une faible opposition dans quelques hommes, à talents divers, qui, marchant sur les traces de Machiavel, sont partisans de la guerre ; mais cette infime minorité n'empêche pas le mouvement en faveur de la paix, de trouver un fort appui dans les écrivains, les savants et les hommes de bien du temps.

Voici comment Victor Hugo, lorsqu'il présida, en 1849, une réunion de paix, à Paris, formula une théorie des plus pacifiques : « Vous êtes venus ici, disait-il, de tous les points de l'horizon, pour tourner ensemble le plus auguste des feuillets de l'Evangile, celui qui ordonne aux hommes de s'aimer comme les enfants d'un même père, et pour apprendre aux peuples à faire enfin prononcer par la raison ce qui n'avait été décidé, jusqu'à présent, que par la force » (1).

Le mouvement pacifique redouble d'importance surtout après la guerre de 1870. Ainsi, est fondé par un groupe de jurisconsultes l'*Institut de droit international*, de Gand, dont le but est de rechercher la paix en préconisant l'arbitrage et la médiation ; ensuite, c'est l'Association pour la réforme et la codification du *droit des gens*, fondée en 1873 ; l'Associa-

(1) F. Passy, *Historique du mouvement de la paix*, p. 10.

tion internationale d'arbitrage et de la paix ; l'Association ouvrière de la Paix, et tant d'autres qui sont soutenues par les esprits éclairés et par la presse de chaque pays.

Les idées de paix pénètrent aussi dans les parlements et de nombreuses propositions en faveur d'un tribunal pouvant juger les différends internationaux, sont faites, notamment en Amérique et en Angleterre. En France, M. Frédéric Passy déposa en 1886, sur le bureau de la Chambre des députés, une proposition invitant le gouvernement « à saisir toutes les occasions favorables pour entrer en négociations avec les autres gouvernements à l'effet de développer, de préciser, de généraliser et d'assurer pour le règlement des conflits internationaux, l'emploi des procédés amiables de médiation et d'arbitrage » (1).

Les sociétés de la paix de divers pays se réunissent en congrès tous les ans ; de même, la conférence interparlementaire, composée des membres des parlements européens, se réunit chaque année dans une autre capitale ; et toutes demandent dans leurs ordres du jour la généralisation des moyens pacifiques.

En étroite liaison avec les idées pacifiques est la question du désarmement, qui fut posée pour la pre-

(1) *Journal du droit intern. privé et de la jurispr. comparée*, 1887, p. 424.

mière fois en 1816 par le prince régent d'Angleterre, plus tard Georges IV. La *Peace Society*, de Londres, la discuta plusieurs fois et c'est sur sa demande que Napoléon III proposa, en 1863, la réunion d'un congrès européen pour régler les affaires de l'Europe et s'occuper particulièrement de la réduction des armements.

En 1899 et en 1907, deux conférences dites « de la paix », se sont réunies à La Haye, sur l'initiative de l'Empereur Nicolas II pour étudier la question de la limitation des armements, et rechercher les moyens les plus efficaces pour assurer une paix réelle et durable. Le résultat de ces conférences, en ce qui concerne le désarmement, se réduit à de simples vœux sans aucune portée.

En revanche, les moyens pacifiques : les bons offices, la médiation et l'arbitrage, auxquels on a ajouté l'institution nouvelle des commissions internationales d'enquête, ont été adoptés et consacrés dans un acte qui porte le titre de : « *Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux* ».

Dans les nombreux congrès qui se réunissent au courant du XIX^e siècle, la médiation ainsi que l'arbitrage sont prévus dans les différends qui peuvent surgir entre Etats, à l'effet de prévenir la guerre.

Ainsi le congrès de Vienne prévoit, dans son acte final du 9 juin 1815, le cas de différends entre les

Etats de la Confédération germanique et stipule :
« Les Etats confédérés s'engagent..... à ne faire la guerre sous aucun prétexte et à ne point poursuivre leurs différends par la force des armes, mais à les soumettre à la diète. Celle-ci essayera, moyennant commission, la voie de la médiation » (1).

Ce sont ensuite les Républiques de l'Amérique du Sud, qui, après leur émancipation, pour prévenir les différends entre elles, ont proclamé aux congrès de Panama (1826) et de Lima (1848) le principe de la médiation (2).

En 1856, les plénipotentiaires, réunis en congrès à Paris, revinrent deux fois sur l'idée de la médiation : d'abord dans le traité de paix et d'amitié signé le 30 mars, qui la rendait doublement obligatoire pour les contendants qui devaient y recourir, et pour les tiers qui devaient accepter le rôle de médiateurs. « S'il survenait, est-il dit dans l'article 8, entre la Sublime-Porte et l'une ou plusieurs parties signataires, un dissentiment qui menaçait le maintien de leurs relations, la Sublime-Porte et chacune de ces puissances, avant de recourir à l'emploi de la force, mettront les autres parties contractantes en mesure de prévenir cette extrémité par leur action médiatrice ». Puis c'est le vœu contenu dans le XXIII^e proto-

(1) De Clercq, *op. cit.*, t. II, p. 594.

(2) Calvo, *op. cit.*, t. III, p. 409.

cole du même congrès ; les plénipotentiaires, à la suite de la proposition de lord Clarendon, « *n'hésitèrent* pas à exprimer au nom de leurs gouvernements, le vœu que les Etats entre lesquels s'élèverait un dissentiment sérieux, avant d'en appeler aux armes, eussent recours, en tant que les circonstances l'admettraient, aux bons offices d'une puissance amie » (1).

Le congrès de Berlin, réuni en 1878 pour régler les affaires d'Orient, parle également du recours à la médiation. L'article 24 est ainsi conçu : « Dans le cas où la Sublime-Porte et la Grèce ne parviendraient pas à s'entendre sur la rectification des frontières indiquée dans le XIII^e protocole du congrès de Berlin, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Russie se réservent d'offrir leur médiation aux deux parties pour faciliter les négociations » (2). Enfin la conférence africaine du Congo, réunie à Berlin en 1884-1885, prévoit elle aussi la médiation, dans l'article 12 de l'acte général du 26 février 1885 : « Dans le cas où un dissentiment sérieux, ayant pris naissance au sujet ou dans les limites des territoires mentionnés à l'article 1^{er} placés sous le régime de la liberté commerciale, viendrait à s'élever entre les puissances signataires du présent

(1) De Clercq, *op. cit.*, t. VII, p. 63 et 84.

(2) De Clercq, *op. cit.*, t. XII, p. 326.

acte, ou des puissances qui adhéreraient par la suite, ces puissances s'engagent, avant d'en appeler aux armes, à recourir à la médiation d'une ou plusieurs puissances amies.

» Pour le même cas, les mêmes puissances se réservent le recours facultatif à la procédure de l'arbitrage » (1).

Si la doctrine est d'accord aujourd'hui pour faire une distinction entre la médiation et les bons offices, la pratique les confond encore souvent.

Avec la renaissance de l'arbitrage, les cas de médiation commencent à diminuer ; mais cela ne veut pas dire que ce procédé ait été abandonné, il est seulement moins employé que pendant la période précédente. D'ailleurs, il ne peut pas disparaître parce que l'arbitrage ne peut pas intervenir dans tous les différends sans exception, il rencontre une limite : les différends politiques. Dans cette espèce de différends, nul autre moyen pacifique ne peut intervenir que la médiation.

Le XIX^e siècle offre de nombreux cas de médiation (2) ; nous réservons plus loin un chapitre spécial

(1) De Clercq, *op. cit.*, t. XIV, p. 451.

(2) Pour une appréciation générale de la pratique de la médiation au XIX^e siècle, voir de Lapradelle dans la *Revue générale de droit international public*, t. VI, 1899, p. 759.

pour pouvoir insister sur l'exemple le plus célèbre dans lequel on pourra saisir toute la finesse de cette institution : la médiation de Léon XIII dans l'affaire des Carolines.

CHAPITRE II

Le traité de Paris du 30 mars 1856 et le XXIII^e protocole du congrès de Paris du 14 avril 1856.

Lorsque la longue et cruelle guerre de Crimée fut finie, lorsque le tsar Alexandre II eût accepté l'ultimatum autrichien et que les préliminaires de la paix furent signés à Vienne, à la demande unanime des grandes puissances et pour rendre hommage à la France qui avait joué pendant la guerre un rôle prépondérant, un congrès se réunit à Paris pour conclure et rétablir la paix en Orient.

Le 25 février 1856, le congrès s'ouvrit sous la présidence du comte Colonna Walewski, ministre des affaires étrangères de Napoléon III. Un des résultats de ce congrès fut l'article 8 du traité général de paix et d'amitié signé le 30 mars 1856.

Sans analyser les pensées qui ont inspiré les rédacteurs de cet article et laissant de côté les appréciations de ceux qui lui ont donné une portée beau-

coup plus étendue qu'il ne comporte, on ne peut pas s'empêcher de constater que l'article 8 constitue un véritable progrès dans la recherche des moyens de conciliation.

Voici d'ailleurs la teneur de cet article :

« S'il survenait, entre la Sublime-Porte et l'une ou plusieurs des autres puissances signataires, un dissentiment qui menaçât le maintien de leurs relations, la Sublime-Porte et chacune de ces puissances, avant de recourir à l'emploi de la force, mettront les autres parties contractantes en mesure de prévenir cette extrémité par leur action médiatrice » (1).

Le fait que les puissances signataires ont reconnu d'une façon solennelle l'obligation de recourir à la médiation, constitue en effet une innovation, et marque un pas de plus dans la voie pacifique.

L'opinion publique, qui était très inquiète et redoutait de voir se produire de nouvelles guerres, que le progrès de la science, mise au service de l'art militaire, rendait de jour en jour plus cruelles, plus épouvantables, reçut avec enthousiasme et jugea avec exagération les dispositions de l'article 8.

Mais il ne faut pas se méprendre.

Le recours obligatoire à la médiation prescrit par l'article 8, ne visait autre chose que placer la Tur-

(1) De Clercq, *op. cit.*, t. VII, p. 59.

quie sous la garantie et le contrôle des grandes puissances ; en d'autres termes, d'internationaliser les affaires d'Orient pour mettre un frein aux agissements agressifs de la Russie envers la Turquie.

En Angleterre, la clause de l'article 8 provoqua un enthousiasme énorme.

L'interprétant d'une façon erronée, la *Peace Society* y vit un acheminement vers l'arbitrage, et résolut de profiter des bonnes dispositions du congrès pour obtenir une règle générale applicable à tous les États. A cet effet, une délégation composée de Hindley, J. Sturge et H. Richard, fut envoyée à Paris, auprès du premier représentant anglais, le priant de prendre l'initiative et de demander l'adoption d'une clause générale relative à la solution pacifique des différends internationaux, A la suite de cette démarche, dans la séance du 14 avril 1856 (1), « M. le comte de Clarendon, ayant demandé la permission de présenter au congrès une proposition qui lui semble devoir être favorablement accueillie, dit que les calamités de la guerre sont encore trop présentes à tous les esprits pour qu'il n'y ait pas lieu de rechercher tous les moyens qui seraient de nature à en prévenir le retour : qu'il a été inséré à l'article 8 du traité de paix une stipulation qui recommande de recou-

(1) De Clercq, *op. cit.*, t. VII, p. 84.

rir à l'action médiatrice d'un État ami, avant d'en appeler à la force, en cas de dissentiment entre la Porte et l'une ou plusieurs des autres puissances signataires. M. le Premier Plénipotentiaire de la Grande-Bretagne pense que cette heureuse innovation pourrait recevoir une application plus générale et devenir ainsi *une barrière opposée à des conflits qui souvent n'éclatent que parce qu'il n'est pas toujours possible de s'expliquer et de s'entendre*. Il propose donc de se concerter sur une résolution propre à assurer, dans l'avenir, au maintien de la paix, cette chance de durée, sans, toutefois, porter atteinte à l'indépendance des gouvernements ».

Le comte Walewski répond qu'il est autorisé par son gouvernement à appuyer l'idée émise par le plénipotentiaire de la Grande-Bretagne, « les plénipotentiaires de la France, dit-il, sont tous disposés à s'associer à l'insertion au protocole d'un vœu qui, en répondant pleinement aux tendances de notre époque, n'entraverait d'aucune façon la liberté d'action des gouvernements. »

A l'objection du comte de Buol, plénipotentiaire autrichien, si cette résolution, prise par le congrès, devait avoir pour conséquence de limiter l'indépendance des puissances signataires, « M. le comte de Clarendon répond que chaque puissance est et sera seule juge des exigences de son honneur et de ses

intérêts ; qu'il n'entend nullement circonscrire l'autorité des gouvernements, mais seulement leur fournir l'occasion de ne pas recourir aux armes toutes les fois que les dissentiments pourront être aplanis par d'autres voies ».

Après une discussion générale et après les explications fournies par le comte Clarendon et le comte Walewski qui insistent sur ce point, que la décision du congrès « ne saurait, en aucun cas aliéner la liberté d'appréciation que toute puissance indépendante doit se réserver en pareille matière ; qu'il n'y a donc aucun inconvénient à généraliser l'idée dont s'est inspiré M. le comte de Clarendon, et à lui donner la portée la plus étendue..... MM. les plénipotentiaires n'hésitent pas à exprimer, au nom de leurs gouvernements, le vœu que les Etats, entre lesquels s'élèverait un dissentiment sérieux, avant d'en appeler aux armes, eussent recours, en tant que les circonstances l'admettraient, aux bons offices d'une puissance amie ».

Voilà par conséquent à quoi se réduit la déclaration du 14 avril : à l'insertion de ce vœu, qui n'a aucune valeur pratique, dans le XXIII^e protocole.

CHAPITRE III

L'acte général de Berlin du 25 février 1885

La conférence internationale de Berlin à laquelle furent représentés à peu près tous les Etats de l'Europe et d'Amérique, se réunit le 15 novembre 1884, et eut à régler les questions relatives à la navigation du Congo et du Niger, la neutralité des territoires compris dans le bassin du Congo, la liberté du commerce dans toute l'étendue de ce bassin, et les conditions nécessaires à remplir pour rendre effectives les occupations nouvelles sur la côte occidentale de l'Afrique.

La conférence fut clôturée par l'acte général, signé le 25 février 1885.

Au point de vue qui nous intéresse, l'œuvre de la conférence de Berlin est très importante parce que elle ne se contente pas d'exprimer un simple vœu platonique, mais bien au contraire, ses dispositions renferment de véritables obligations contractuelles.

Les bons offices, la médiation et l'arbitrage, ces

trois modes de solution pacifique des différends internationaux, ont trouvé leur place dans l'acte général de la conférence.

Pour protéger la liberté commerciale qui était étendue à l'est du bassin du Congo, l'acte général de Berlin oblige les puissances contractantes « à employer leurs bons offices auprès des gouvernements établis sur le littoral africain de la mer des Indes, afin d'obtenir le dit consentement (qu'ils admettent la liberté du commerce) et, en tout cas d'assurer au transit de toutes les nations les conditions les plus favorables » (art. 1 *in fine*) (1).

Puis l'article 11 prévoit le cas où une puissance qui a des possessions dans le bassin conventionnel se trouve engagée dans une guerre dont la cause est étrangère à ces possessions ; les puissances signataires ou adhérentes à l'acte de Berlin, ont le devoir d'intervenir en offrant leurs bons offices et d'amener les belligérants à ne pas étendre les hostilités aux possessions du bassin congolais, et à ne pas en faire une base d'opérations. Voici d'ailleurs le texte de cet article : « Dans le cas où une puissance exerçant des droits de souveraineté ou de protectorat dans les contrées mentionnées à l'article 1^{er}, et placées sous le régime de la liberté commerciale, serait

(1) De Clercq, *op. cit.*, t. XIV, p. 451 et suiv.

impliquée dans une guerre, les Hautes Parties signataires du présent acte et celles qui y adhèreront par la suite, s'engagent à prêter leurs bons offices pour que les territoires appartenant à cette puissance et compris dans la zone conventionnelle de la liberté commerciale, soient, du consentement commun de cette puissance et de l'autre ou des autres parties belligérantes, placés pour la durée de la neutralité et considérés comme appartenant à un Etat non belligérant ; les parties belligérantes renonceraient, dès lors, à étendre les hostilités aux territoires ainsi neutralisés, aussi bien qu'à les faire servir de base à des opérations de guerre ».

Mais l'acte de Berlin va plus loin, et envisage dans l'article 12 une autre hypothèse : « Dans le cas où un dissentiment sérieux, ayant pris naissance au sujet ou dans les limites des territoires mentionnés à l'article 1^{er}, placés sous le régime de la liberté commerciale, viendrait à s'élever entre les puissances signataires du présent acte ou des puissances qui y adhèreraient par la suite, ces puissances s'engagent, avant d'en appeler aux armes, à recourir à la médiation d'une ou plusieurs puissances amies.

Pour le même cas les mêmes puissances se réservent le recours facultatif à la procédure de l'arbitrage ».

Comme on le voit, l'acte général de la conférence

de Berlin renferme de véritables obligations contractuelles ; il consacre le principe des bons offices pour le cas d'une guerre en dehors du bassin conventionnel et fait un *devoir* aux neutres de se proposer.

Pour protéger davantage et entourer de toutes les garanties pacifiques possibles les possessions congolaises et l'Etat du Congo, l'article 12 *oblige* les signataires et les adhérents à recourir à la médiation.

L'œuvre de la conférence a un champ d'application plus étendu sinon par la variété des différends qu'elle peut embrasser, du moins par le nombre des signataires et adhérentes, ce qui constitue un progrès sur l'article 8 du traité de Paris de 1856.

Elle est beaucoup plus importante que celle du XXIII^e protocole parisien qui ne contient qu'un simple vœu sans aucune force obligatoire.

En dehors de la médiation obligatoire et du recours facultatif à l'arbitrage, dont nous n'avons pas à nous occuper, l'acte général de Berlin contient en germe l'idée de l'enquête internationale. Il suggère, en effet, le recours aux conseils d'un organe spécial et non pas à une nation, idées que nous trouvons exposées dans l'article 8, 2^{me} alinéa : « Pour le cas où des difficultés relatives à l'application des principes établis dans la présente déclaration (la déclaration relative à la liberté du commerce) viendraient à surgir,

les gouvernements intéressés peuvent convenir de faire appel aux bons offices de la commission internationale de navigation du Congo, en lui déférant l'examen des faits qui auront donné lieu à ces difficultés ».

Enfin, la conférence de Berlin consacre un principe reconnu par la conférence d'Aix-la-Chapelle de 1818, principe qui n'a pas été toujours observé. La condition que doivent remplir les congrès et les conférences pour conserver le caractère d'une médiation collective, c'est que toutes les parties intéressées y soient reçues sur le même pied d'égalité.

Dans son rapport sur la conférence africaine adressé au ministère des affaires étrangères, M. E. Engelhardt, délégué à Berlin, dit que cette conférence « en tant qu'assemblée représentative de toutes les parties intéressées, peut être considérée comme la consécration solennelle et sans doute définitive du principe posé par le protocole d'Aix-la-Chapelle du 15 novembre 1818 » (1).

(1) De Clercq, *op. cit.*, t. XV, p. 465.

CHAPITRE IV

Droit conventionnel spécial.

En dehors des dispositions relatives à la médiation qui ont un caractère de généralité et que nous avons exposées dans les chapitres précédents, il convient d'en citer d'autres qui font l'objet de traités spéciaux.

Ainsi dans le traité signé le 18 juin 1858 entre les États-Unis et la Chine, l'article premier est ainsi conçu : « Dans le cas où toute autre nation commettrait quelques actes d'injustice ou d'oppression, les États-Unis prêteront leurs bons offices après avoir été informés du fait, en vue d'amener un arrangement amiable de la question, faisant preuve ainsi de leurs sentiments d'amitié » (1).

Traité entre les États-Unis et le Japon du 29 juillet 1858, article 2 : « A la demande du gouvernement du Japon, le Président des États-Unis agira comme médiateur ami, dans les différends qui viendraient à

(1) Cité dans *L'affaire du Tonkin*, par un diplomate, p. 304.

s'élever entre le gouvernement du Japon et une puissance européenne » (1).

Le traité du 11 juin 1873, passé entre l'Allemagne et la Perse, contient une clause identique à celle de l'article premier du traité des Etats-Unis avec la Chine, cité ci-dessus.

Traité entre les Etats-Unis et la Corée, du 22 mai 1882, article premier : « Si d'autres puissances agissent injustement ou de manière oppressive vis-à-vis de l'une des parties contractantes, l'autre prêtera ses bons offices à l'effet d'amener un arrangement, faisant preuve ainsi de ses sentiments d'amitié » (2).

Traité entre l'Italie et la Corée, du 26 juin 1884, article premier : « A l'occasion des dissentiments qui pourront surgir entre une des Hautes Parties contractantes et une puissance tierce, l'autre Haute Partie contractante, si elle en est requise, prêtera ses bons offices afin d'arriver à une solution amiable du différend » (3).

Traité entre la France et la Corée, signé à Séoul, le 4 juin 1886 ; l'article premier, § 2, stipule que « s'il s'élevait des différends entre une des Hautes Par-

(1) Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 164.

(2) Moore, *Digest.*, t. VII, p. 7, 8.

(3) De Martens, *Nouveau recueil de traités*, t. XIII, p. 619.

ties contractantes et une puissance tierce, l'autre partie contractante pourrait être requise par la première afin d'amener un arrangement amiable » (1).

Dans le traité de paix et d'amitié de 1881, signé à Bogota, le 28 avril 1894, entre la Colombie et l'Espagne, l'article premier stipule qu'en faisant abstraction des cas où l'arbitrage est déclaré obligatoire, si les deux Etats ne sont pas d'accord sur l'adoption de l'arbitrage, ils « sont obligés, en tout cas, d'accepter la médiation ou les bons offices d'un gouvernement ami pour la solution amiable de tout différend » (2).

Dans certains traités conclus par les Républiques de l'Amérique du Sud, le recours à la médiation est expressément prévu. « Ainsi les traités du 12 juin 1895 entre le Costa Rica et le Salvador, du 20 octobre 1894, entre le Honduras et le Nicaragua, du 2 mars 1895, entre le Honduras et le Guatemala, et du 19 janvier 1895 entre le Honduras et le Salvador, stipulent qu'en cas de conflit où seraient engagées les Républiques américaines, les parties contractantes offriront leur médiation » (3).

Dans le même ordre d'idées il faut citer le traité

(1) De Clercq, *op. cit.*, t. XVII, p. 209.

(2) *Première conférence de la paix*, IV^e partie. Annexes, p. 24.

(3) Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, p. 556.

du 29 janvier 1902 signé à Mexico par la République Argentine, la Bolivie, la République Dominicaine, le Guatémala, le Salvador, le Mexique, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay (1).

(1) Baron Descamps et Renault, *Recueil international de traités du XX^e siècle*, année 1902, p. 117.

CHAPITRE V

Différend Gréco-Turc Affaire de Crète 1868-1869.

La Grèce, telle qu'elle a été limitée à la suite des conférences de Londres, est un Etat démembré, privé de vastes territoires qu'elle revendique comme devant lui appartenir; la Thessalie, l'Epire, la Candie, Samos et un certain nombre d'îles de l'Archipel ont été laissées en dehors du nouvel Etat, créé par la France, l'Angleterre et la Russie.

Les populations helléniques de ces contrées ont manifesté maintes fois leur sympathie pour la Grèce et leur désir d'y être incorporées. La Crète, entre autres, a fait preuve d'un incomparable fanatisme national, et à plusieurs reprises se souleva contre le joug ottoman que lui avaient imposé les trois grandes Puissances. Les actes de barbarie et de cruauté commis par les Turcs, poussèrent, en 1866, la population crétoise à une révolte générale. Les Grecs aidèrent leurs frères en leur envoyant des munitions

et de l'argent. De son côté, la Russie était disposée à donner tout son concours aux Crétois, mais ne pouvant le faire ouvertement, elle poussait les Grecs du royaume à les aider secrètement et à les encourager.

La lutte continua pendant deux ans ; la Turquie ne s'en était pas inquiétée outre mesure ; à diverses reprises, elle avait, il est vrai, échangé des notes avec la Grèce, mais ces notes n'avaient pas eu une portée bien grave. En 1866, au moment où l'insurrection, à bout de ressources, semblait sur le point d'être étouffée, la Turquie changea brusquement d'attitude et, après une demande d'explications sur les secours que la Grèce envoyait aux Crétois, demande qui resta sans réponse satisfaisante, elle rompit les relations diplomatiques avec la Grèce le 2 décembre, et le 11 du même mois elle lui envoya un ultimatum. Devant ces menaces, la Grèce prit peur et cessa d'encourager les Crétois. La situation était grave ; ce n'était pas la guerre, puisqu'elle n'avait pas été déclarée, mais le moindre incident pouvait la faire éclater.

C'est alors que la Prusse, invoquant le XXIII^e protocole du congrès de Paris de 1856, proposa à la France la réunion d'une conférence, soit à Paris, soit à Londres, des représentants des puissances

signataires du traité de Paris de 1856 pour régler le différend gréco-turc :

La France accepta la proposition prussienne, et les autres gouvernements firent de même. On choisit, d'un commun accord, Paris comme lieu de réunion et, le 2 janvier 1869, le gouvernement français invita les puissances signataires du traité de Paris de 1856, à se réunir en conférence le 9 du même mois.

La première séance eut lieu au jour fixé, sous la présidence du marquis de La Valette, ministre français des affaires étrangères. Des difficultés s'élevèrent aussitôt au sujet de la situation que devait avoir à la conférence le représentant de la Grèce.

Avant de se réunir, les grandes puissances étaient d'accord pour admettre la Turquie à la conférence en tant que signataire du traité de Paris de 1856, mais elles n'avaient pu se mettre d'accord sur l'admission de la Grèce.

Lord Clarendon avait reconnu qu'« il serait difficile d'exclure la Grèce alors qu'on admettait la Turquie » ; le comte de Bismarck et le prince Gortchakoff pensaient que, si la Turquie était admise, la Grèce devait l'être aussi. A la suite des observations du gouvernement français, au sujet « des inconvénients qui pouvaient résulter de la présence d'un représentant du gouvernement hellénique au sein de la conférence, et notamment des objections que ne

manquerait pas d'élever la Turquie » on convint d'admettre la Grèce au sein de la conférence mais à titre *consultatif*,

Cette décision des grandes puissances ne fut pas acceptée par la Grèce qui réclamait dans la conférence, avec juste raison, la même place que la Turquie.

Dans une note adressée au président, marquis de La Valette, le ministre de Grèce, M. Rangabé, disait à ce sujet : « l'objet de la conférence étant de traiter d'un différend qui s'est élevé entre la Grèce et la Turquie, la Grèce ne peut y participer si elle n'y figure à titre de parité avec la partie adverse. Elle ne peut pas accepter une position d'infériorité » (1).

De tous les plénipotentiaires seul, le représentant de la Russie, le prince Gortchakoff, approuva la réclamation de la Grèce. Tous les autres furent d'avis que la Grèce ne pouvait pas être admise sur un pied d'égalité avec la Turquie, **pour cette** raison qu'elle n'était pas **signataire** du traité de Paris. De plus, le plénipotentiaire Turc fit de l'admission de la **Grèce** avec voix consultative seulement, une condition *sine qua non* de sa participation à la conférence.

Devant cette résistance, M. Rangabé refusa d'assis-

(1) De Clercq, *op. cit.*, t. X, p. 247.

ter aux séances, et se contenta d'envoyer tout simplement des notes écrites à la conférence, qui de son côté lui communiquait ses protocoles.

Analysons maintenant le raisonnement des puissances pour n'admettre la Grèce dans la conférence qu'avec voix consultative. Il faut voir tout d'abord dans quelle mesure le protocole du 14 avril 1856, sur lequel se basait la proposition prussienne, autorisait les puissances à se réunir en conférence pour examiner le différend gréco-turc ; il faut voir ensuite si le traité du 30 mars 1856 pouvait être invoqué pour justifier la mesure prise contre la Grèce.

Le protocole du 14 avril 1856 fut très mal compris par les puissances.

Ce protocole exprimait un simple vœu, absolument facultatif : le désir que les puissances qui seraient en dissentiment recourussent, avant d'en appeler aux armes, aux bons offices d'une tierce puissance amie. Rien de plus.

Donc pour se conformer à l'esprit de ce protocole il aurait fallu que les puissances eussent été invitées par l'une ou l'autre des parties intéressées et non pas qu'elles se fussent entendues sur une proposition émanant de la Prusse à ce sujet.

Les puissances prétendaient encore que le traité de Paris les autorisait à examiner le différend gréco-turc.

C'est une erreur, car le traité de 1856 n'a rien à voir avec ce différend.

L'article 8 du traité de Paris du 30 mars 1856, qui seul peut être visé à cet effet, a une portée limitée et formelle : en cas de dissentiment entre la Sublime-Porte et l'une ou plusieurs des autres puissances signataires, avant de recourir à la force, les contendantes devront recourir à la médiation des autres contractants. Or, la Grèce n'était pas signataire ; donc on ne pouvait d'aucune façon lui appliquer en 1869 les prescriptions du traité de Paris.

Par conséquent, au point de vue juridique, aucun argument ne pouvait plaider en faveur de la décision des puissances, de ne pas admettre la Grèce à la conférence de Paris avec voix délibérative, c'est-à-dire sur un pied d'égalité avec la Turquie. Ce qu'il y a de curieux, c'est que les diplomates de la conférence ont persisté à répéter que : « la conférence a été instituée entre les puissances signataires du traité de Paris et suivant l'esprit du protocole du 14 avril 1856 ».

La Grèce n'a pas été partie contractante dans « les grandes transactions » de cette époque et c'est pour cette raison « et non dans la pensée de méconnaître sa situation, sa dignité ou ses droits, qu'elle n'a pas été invitée au même titre que la Turquie » (1).

(1) De Clercq, *op. cit.*, t. X, p. 222.

Les travaux de la conférence aboutirent, le 20 janvier, à une déclaration, véritable condamnation du gouvernement hellénique.

Elle portait que la Grèce devait s'abstenir désormais, de favoriser ou de tolérer la formation sur son territoire de toute bande, recrutée en vue d'une agression contre la Turquie ; l'équipement dans ses ports des bâtiments destinés à secourir toute tentative d'insurrection dans les possessions du Sultan.

Cette déclaration amena, le 3 février 1869, une crise ministérielle à Athènes ; le nouveau cabinet constitué le 5 du même mois, après avoir adressé une proclamation au peuple, adhéra à la déclaration, le 6 février.

Le marquis de La Valette clôtura les travaux de la conférence le 18 février, après lui avoir communiqué l'adhésion du gouvernement hellénique.

L'œuvre de la conférence, en tant que médiation collective fut diversement appréciée. La plupart des auteurs s'accordent à reconnaître que la conférence de Paris de 1869 ne resta pas dans les limites assignées à la médiation, donc qu'elle ne se comporta pas en véritable médiatrice (1).

Dès la première séance, les délégués des puissances

(1) Voir Rolin Jacquemyns, *Revue du droit international et de législation comparée*, t. I, p. 442-446.

déclarèrent que leur mission était « d'examiner dans quelle mesure il y avait lieu *de faire droit* aux réclamations formulées dans l'ultimatum adressé par la Turquie au gouvernement hellénique » (1). Ils s'érigèrent donc dès le commencement en juges oubliant complètement que le rôle du médiateur est celui d'un conciliateur.

On peut se rendre compte maintenant que, par la décision des puissances qui ne voulurent admettre la Grèce qu'avec voix consultative, la Turquie devenait en même temps juge et partie dans sa propre cause.

Si on examine l'œuvre de la conférence, c'est-à-dire cette déclaration qui fut envoyée au gouvernement hellénique, on ne peut voir en elle autre chose qu'une sentence sans appel.

En effet, il serait bien difficile d'affirmer qu'elle se présente comme une formule de conciliation ou comme un conseil amical absolument facultatif.

La dépêche envoyée par le ministre des affaires étrangères français à M. Delyannis, ministre des affaires étrangères grec, dit que si la Grèce n'envoyait pas son adhésion à la déclaration, « il ne lui resterait plus rien à faire dès lors qu'à abandonner le gouvernement hellénique aux conséquences d'une détermination qui serait en opposition avec le

(1) De Clercq, *op. cit.*, t. X, p. 254.

vœu de toutes les puissances en faveur de la paix » (1).

En d'autres termes, une menace de guerre avec la Turquie, ayant derrière elle toutes les grandes puissances, attend la Grèce, si elle n'adhère pas à la déclaration.

On peut dire que cette déclaration était une deuxième édition de l'ultimatum turc, revue par les puissances représentées à la conférence de Paris.

Nous ne pouvons pas être du même avis que les auteurs qui ont soutenu que la conférence eut une attitude correcte et fit tout pour le mieux ; nous persistons à croire que la conférence de Paris de 1869 a été loin de faire une œuvre médiatrice.

(1) De Clercq, *op. cit.*, t. X, p. 247.

CHAPITRE VI

Différend gréco-turc Affaire des frontières grecques 1878-1881

Dans la séance du congrès de Berlin du 5 juillet 1878, le premier plénipotentiaire de la France, M. Waddington, après avoir exposé les dangers qui menacent la Turquie, à cause des agitations qui se produisent continuellement sur ses frontières grecques, agitations dues aux aspirations légitimes du peuple hellénique, ajoutait « qu'on ferait une œuvre équitable et politique en adjoignant à la Grèce des populations qui sont une force pour elle et qui ne sont qu'une cause de faiblesse pour la Turquie » (1).

En même temps il soumet au congrès une résolution par laquelle la Turquie était invitée à s'entendre avec la Grèce pour une rectification de frontière en Thessalie et en Epire ; et si ces deux Etats ne pou-

(1) De Clercq, *op. cit.*, t. XII, p. 180.

vaient s'accorder à ce sujet, les puissances étaient prêtes à leur offrir leur médiation.

Cette résolution fut acceptée par tous les représentants, à l'exception de ceux de la Turquie.

La résolution adoptée par le congrès a trouvé son expression dans le texte même de l'article 24, ainsi conçu : « Dans le cas où la Sublime-Porte et la Grèce ne parviendraient pas à s'entendre sur la rectification de frontière indiquée dans le XIII^e protocole du congrès de Berlin, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Russie se réservent d'offrir leur médiation aux deux parties pour faciliter les négociations » (1).

Le traité de Berlin contient seulement une simple proposition « d'inviter la Sublime-Porte à s'entendre avec la Grèce pour une rectification de frontière » et l'article 24 suppose que cette proposition a été acceptée, et dans le cas où les parties ne parviendraient pas à s'entendre, les grandes puissances se réservent le droit d'offrir leur médiation pour faciliter les négociations.

Il est bien clair que le XIII^e protocole du 5 juillet ne contient aucune obligation pour la Turquie de procéder à une rectification de frontière avec la Grèce,

(1) De Clercq, *op. cit.*, t. XII, p. 326.

ni l'article 24 une obligation d'accepter la médiation des puissances.

Quelques jours après la signature du traité de Berlin, la Grèce envoya une note au ministre turc d'Athènes, par laquelle elle se déclarait prête à procéder à une rectification de frontière pour réaliser ainsi l'entente conseillée par les puissances signataires du traité de Berlin. La Turquie essaya de résister ; mais avertie que les grandes puissances étaient sur le point de lui présenter une note identique et simultanée, elle notifia au gouvernement grec, en décembre 1878, par son chargé d'affaires à Athènes, Melik-Effendi, qu'elle avait nommé des commissaires chargés de procéder, de concert avec ceux nommés par la Grèce, à la rectification de la frontière.

Les commissaires se réunirent en février et mars 1879 à Préveza, mais l'entente ne pouvant pas se faire les négociations furent rompues.

Alors le gouvernement hellénique, invoquant l'article 24 du traité de Berlin, demanda la médiation des puissances signataires. La France accepta la tâche d'amener une entente. M. Waddington disait très bien « que l'Europe n'avait point à se substituer aux négociateurs eux-mêmes, mais simplement à s'interposer entre eux pour aplanir leurs dissentiments et contribuer à les rapprocher »(1). Le ministre français

(1) *Livre Jaune*, 1879, p. 113.

proposait une démarche collective des représentants des puissances à Constantinople, en vue d'amener la Grèce et la Turquie à nommer de nouveaux plénipotentiaires, et à reprendre, à Constantinople cette fois, les négociations rompues à Préveza.

La Turquie accepta la proposition et nomma de nouveaux plénipotentiaires ; leur première réunion avec ceux nommés par la Grèce eut lieu en août 1879. La Porte se montra intraitable et on était arrivé en décembre pour constater seulement qu'une entente directe entre les deux Etats était impossible. La France alors se décida à se prévaloir de l'article 24 du traité de Berlin. Dans une note adressée au ministre français à Londres, M. Waddington disait que le moment semble venu pour les puissances de « prendre en mains le fil d'une négociation qui a été engagée sous leurs auspices, et à laquelle elles ont promis éventuellement le concours de leur médiation amicale » (1). Il demandait en même temps aux puissances de se joindre à lui et de recommander à la Grèce et à la Turquie la rectification de leur frontière d'après le tracé qu'il indiquait. Toutes les puissances, excepté l'Angleterre, acceptèrent la proposition du cabinet français. L'Angleterre, en effet, proposait d'envoyer sur les lieux pour délimiter la

(1) *Livre Jaune*, 1879, p. 170.

frontière une commission européenne. Par suite des changements de ministères à Londres et à Paris, le projet d'une commission internationale fut abandonné et les puissances se rallièrent à l'idée d'une conférence dont l'initiative était due au ministre des affaires étrangères de l'Angleterre, lord Granville.

On choisit Berlin comme lieu de réunion et, le 7 juin 1880, le gouvernement allemand invitait les puissances à se réunir en conférence pour exercer la médiation prévue par l'article 24 du traité de Berlin.

Mais, dès le début, les puissances montrèrent leur intention de dépasser les limites de la médiation et d'exercer un arbitrage.

Dans la note présentée par les ambassadeurs des puissances à la Porte le 10 juin, il est dit que la rectification des frontières gréco-turques étant devenue impossible au moyen d'une entente directe, les puissances avaient « décidé que leurs représentants se réuniraient en conférence à Berlin pour déterminer, à la majorité des voix, la ligne des frontières qu'il convient d'adopter » (1).

Les puissances qui prétendaient agir en vertu de l'article 24, n'en comprenaient pas le sens ou en exagéraient la portée.

(1) *La question d'Orient depuis le traité de Berlin*, par M. Choublier, p. 177.

Par l'article 24, les puissances s'étaient réservé d'offrir leur médiation — qui pouvait très bien être refusée, — en outre, cet article ne parle que de *médiation*, il n'autorise donc pas les puissances à se réunir en conférence « *et à déterminer, à la majorité des voix, la ligne des frontières qu'il convient d'adopter* », car alors ce n'est plus une médiation mais un arbitrage.

Le Sultan remarqua l'erreur commise dans l'application de l'article 24, et à la note du 10 juin, il répondit : « La Sublime-Porte n'aurait rien à objecter à la conférence projetée, si les informations fournies à ce sujet par la note de Votre Excellence, ne semblaient indiquer que les représentants des puissances sont appelés à prendre des décisions qui seraient incompatibles avec l'idée et le caractère d'une médiation » (1).

Les puissances ne tinrent pas compte de cet avis et la conférence, qui ne comprenait pas de représentants turcs ou grecs, s'ouvrit le 16 juin. Après sept séances, elle aboutit à un *Acte Final*, véritable sentence arbitrale, où les plénipotentiaires indiquaient le tracé de la frontière entre la Turquie et la Grèce, qu'ils avaient adopté à l'unanimité, et ils soumettaient aux puissances leur « décision, afin qu'elles

(1) Choublier, *op. cit.*, p. 177, note 2.

veuillent bien l'approuver et la notifier aux parties intéressées » (1).

Le 19 juillet, les puissances notifièrent par une note collective cette décision à la Porte. Celle-ci ne voulut considérer la décision de la conférence que comme la proposition d'un médiateur (les plénipotentiaires ayant prétendu agir en vertu de l'article 24 du traité de Berlin) et elle fit des observations sur le tracé indiqué, ce qui à notre avis était son droit.

Les puissances de leur côté, entendaient que la décision de la conférence fût respectée comme une sentence et à cet effet, le 27 août, elles déclarèrent à la Porte que « la décision de la conférence de Berlin ayant été prise après mûre délibération et à la suite d'un examen attentif des différents tracés successivement proposés par les gouvernements ottoman et grec, les puissances médiatrices ne sauraient consentir à ce que la discussion fût ouverte à cet égard..... Les gouvernements se trouvent par suite dans l'impossibilité d'autoriser leurs représentants à accepter aucune discussion sur le tracé de la frontière. Ils ne peuvent que leur laisser la faculté d'examiner toute proposition que la Porte aura à leur communiquer en ce qui concerne la meilleure manière d'effectuer

(1) De Clercq, *op. cit.*, t. XII, p. 578.

l'évacuation, par les autorités ottomanes, des territoires que vise la décision de la conférence ainsi que leur remise au gouvernement hellénique » (1).

La Turquie refusa de s'exécuter et les puissances ne parvinrent pas à se mettre d'accord pour l'y contraindre.

Les Grecs, dans la chaleur de leur patriotisme, ont prétendu qu'il était du devoir des puissances d'obliger la Turquie à exécuter la décision de la conférence de Berlin (2).

A quoi il leur a été répondu, que les puissances ne pouvaient imposer aucune décision, car la conférence n'avait fait autre chose qu'exercer la médiation prévue par l'article 24 du traité de Berlin (3).

Mais la conférence de Berlin était sortie des limites de la médiation, les puissances s'étaient érigées en arbitres et en tant qu'arbitres — si l'arbitrage avait été accepté — elles pouvaient contraindre la Turquie à accepter la sentence. Or, la Turquie n'a accepté à aucun moment un arbitrage, elle avait considéré les puissances seulement comme médiatrices, agissant en vertu de l'article 24 du traité de Berlin.

(1) Choublier, *op. cit.*, p. 181

(2) N.-J. Saripolos, *Revue de droit international et de législation comparée*, t. XIII, p. 231.

(3) Arntz, *Idem*, p. 246.

Donc elle était absolument dans son droit en refusant l'exécution de l'acte de la conférence, et les puissances n'avaient aucunement le droit de la contraindre.

La Grèce, se fondant sur l'acte de la conférence, avait commencé des préparatifs militaires pour vaincre la résistance de la Turquie qui manquait « à tous les égards dus aux médiateurs en se cabrant contre *l'œuvre arbitrale de la médiation* ! » (1)

La Turquie, de son côté, envoya des troupes pour défendre ses frontières.

Devant l'attitude menaçante des deux Etats et devant l'intransigeance de la Porte, les puissances résolurent de faire céder la Grèce.

M. Barthélémy Saint-Hilaire, ministre des affaires étrangères, s'exprime ainsi dans une note envoyée à M. Challemel-Lacour, ambassadeur français à Londres : « On semble croire que l'article 24 du traité de 1878 se référant au XIII^e protocole, a notifié à la Porte ottomane l'ordre de céder à la Grèce la frontière qui avait été tracée ; et que la Porte ne s'étant pas exécutée avec assez de promptitude ou de bonne volonté, l'Europe se réunit à la conférence de Berlin, pour agir comme le fait un tribunal et rendre une sentence qui, constituant un droit, autorise une

(1) N.-J. Saripolos, *op. cit.*, p. 231.

exécution immédiate, même par les armes. Toutes les informations qui me viennent d'Athènes me confirment dans l'appréhension que le rôle de l'Europe ne soit interprété de cette manière, qui est absolument fausse..... Que l'œuvre de la conférence ait mis entre les mains de la Grèce un titre précieux et d'une autorité très haute, nous sommes les premiers à le dire ; mais ce titre ne constitue pas un droit absolu... l'Europe a fait une promesse d'abord, et elle a donné un conseil ensuite ; mais il n'y a rien de plus » (1).

Le gouvernement français proposa alors un arbitrage des puissances, entre la Porte et la Grèce.

C'est alors que la Porte, dans une note du 15 janvier 1881, se montra toute prête à reprendre les négociations sur une nouvelle base afin d'arriver à un arrangement amiable de la question des frontières grecques.

L'Allemagne s'empara de l'idée contenue dans la note turque et proposa la réunion d'une conférence.

Les puissances acceptèrent et chargèrent leurs représentants à Constantinople, de se réunir dans cette ville en conférence.

La conférence s'ouvrit au mois de mars et aboutit à la *Convention de Constantinople* du 24 mars 1881.

Les représentants des puissances indiquèrent un autre tracé des frontières, moins avantageux pour les

(1) *Livre jaune*, 1880, p. 152

Greco que celui de la conférence de Berlin ; ils demandèrent à leurs gouvernements respectifs de communiquer aux intéressés le résultat de leurs travaux « comme une décision unanime de six puissances » et « de déclarer que, dans le cas échéant, les puissances veilleraient à l'exécution de l'accord » (1).

La Grèce, dans la crainte de voir le concours de l'Europe lui manquer en cas de guerre avec la Turquie, finit par accepter la décision des puissances et signa une convention avec la Turquie le 2 juillet 1881, en établissant les limites de la nouvelle frontière en conformité avec le tracé indiqué par la conférence de Constantinople.

(1) De Clercq, *op. cit.*, t. XIII, p. 14.

CHAPITRE VIII

La médiation de Léon XIII dans l'affaire des Carolines (1)

La médiation de Léon XIII, entre l'Allemagne et l'Espagne, dans l'affaire des Carolines (1885), par l'importance considérable et l'énorme retentissement qu'elle a eus, est le plus frappant exemple de médiation.

Voici les faits :

En 1885, deux navires espagnols stationnaient dans le port de Yap, qui fait partie des Carolines. L'un de ces navires, le *Manille*, préparait l'occupation de l'île dans la soirée du 24 août, quand la canonnière allemande *Illtis* arriva, arbora le drapeau impérial et proclama la prise de possession de l'île Yap, au nom de l'empire allemand. Immédiatement,

(1) M. de Lapradelle à son cours. Voir aussi : Lefebvre de Be-
haine, *Léon XIII et le prince de Bismarck, l'affaire des Carolines* ;
dans la *Revue des Deux-Mondes*, du 1^{er} juillet 1897 ; Selosse, *L'affaire des Carolines*.

les commandants espagnols protestèrent ; cette protestation fut transmise à leur gouvernement et le ministre d'Espagne à Berlin la transmit au gouvernement allemand, qui offrit immédiatement de faire concilier le différend par l'intermédiaire d'un tiers.

Ce que le gouvernement allemand offrait d'une manière précise, c'était l'arbitrage, et l'arbitrage d'une personne dont l'Espagne ne pouvait certainement récuser la haute autorité, le pape.

Pour saisir toute la finesse et toute la force diplomatique de cette proposition de Bismarck, il faut considérer la situation de l'Allemagne à ce moment : la pensée de Bismarck, d'une part à l'extérieur vis-à-vis de la politique coloniale allemande ; de l'autre, à l'intérieur vis-à-vis de la politique des partis.

Politique coloniale. — Bismarck avait été longtemps hostile aux expéditions, aux occupations lointaines. Mais vers 1880, l'esprit d'aventure des marins hanséatiques, le développement du commerce et de l'industrie, déterminèrent la création de comptoirs lointains, un parti colonial naquit : deux sociétés de colonisation rivales se fondèrent, puis fusionnèrent pour former la société coloniale allemande. Le commerce en profitait ; la flotte était populaire, plus populaire, avouait Bismarck en 1884, que l'armée de terre. Cependant, Bismarck hésitait encore : en 1883, il parlait des grosses responsabilités qu'il allait de

ce côté encourir. Enfin, en 1884, il s'engageait dans la politique coloniale, mais seulement avec prudence ; son plan colonial était extrêmement limité, on le voit en lisant les discours qu'il prononça au Reichstag le 26 juin 1884, le 10 janvier et le 14 mars 1885 : « Je ne veux point, disait-il, créer des colonies pour y attirer des émigrants, et établir des fonctionnaires et des artisans....., il est utile de ménager les droits acquis par d'autres nations, de ne point s'avancer sans faire des ouvertures aux Etats qui pourraient prétendre à quelques droits anciens et de ne pas engager l'Allemagne dans un conflit avec des puissances européennes. »

Par suite de ces idées, quand, en 1885, se produit l'affaire des Carolines, Bismarck est prêt à régler à l'amiable avec l'Espagne le conflit pendant. Cependant il veut que le règlement de ce conflit lui profite : on peut demander à un tiers de régler un litige dans la conviction qu'il est, mieux que tout autre, apte à le résoudre, mais on peut encore s'adresser à lui par déférence afin de se procurer ses bonnes grâces et de se concilier ses faveurs. De ce conflit qui troublait d'abord sa politique coloniale, Bismarck voulait profiter pour sa politique intérieure.

Politique intérieure. — Cette politique, commencée immédiatement après la guerre, c'est la politique du Kulturkampf, ou chasse au catholicisme, entre-

prise par Falck, ministre des cultes. Les lois de mai 1873 supprimaient l'autonomie dont l'Eglise catholique jouissait en Prusse sous l'empire des lois de 1850 ; elles donnaient à l'Etat le droit d'instruire dans les séminaires et de nommer les ecclésiastiques ; elles créaient une juridiction qui devait connaître de toutes les questions soulevées par les lois nouvelles et qui pouvait révoquer les ministres du culte qui n'obéiraient pas à ces lois. Ces lois soulevèrent dans le parti catholique, une protestation indignée : le primat de Pologne proteste vivement, il est mis en prison, puis déposé par arrêt de justice ; il écrit au roi Guillaume pour protester contre ces mesures rigoureuses. Mais ces mesures continuèrent : la discorde était partout, le parti conservateur se porte vers le parti catholique, et, pour la première fois, Bismarck se trouve séparé de ses amis. Les lois sur le mariage civil demandées par Bismarck sont votées le 15 janvier 1874. Les lois de mai 1874 viennent renforcer la rigueur de celles de 1873 ; elles donnent aux tribunaux le pouvoir d'assigner certains prêtres réfractaires et même de les expulser du territoire allemand. De nouvelles mesures sont prises par les lois de 1875 contre les prêtres qui ne s'engageraient pas à obéir aux lois prussiennes ; les congrégations, sauf les ordres hospitaliers, sont supprimées sur le territoire prussien. Ces lois sont votées, appliquées, mais elles

n'apportent aucune modification au conflit : prêtres et évêques se laissent révoquer, emprisonner, exiler sans se lasser de la résistance. Bismarck devient furieux, il est découragé, il propose sa démission, le roi Guillaume la refuse. Le conflit religieux domine la Prusse pendant cinq années ; sur douze évêchés en Prusse, huit sont vacants ; quelques évêques sont morts emprisonnés ou exilés. Au point de vue politique, la rupture de Bismarck avec le centre allemand est complète.

Le 7 février 1878, un grand événement se produit : c'est la mort de Pie IX ; Léon XIII lui succède, c'est un esprit souple, délié ; il écrit à l'empereur qu'il regrette de ne pas trouver entre le Saint-Siège et lui les relations de naguère. L'agitation socialiste rapproche Bismarck des conservateurs ; de son côté, la politique douanière rapproche les conservateurs du gouvernement. En 1879, le ministre des cultes Falck se retire du cabinet, Bismarck s'efforce autant qu'il peut, de faire peser sur lui la responsabilité des mesures prises précédemment.

C'est une nouvelle politique qui commence.

Léon XIII, en 1880, fait un premier pas : il invite les évêques à notifier dans certains cas leur nomination au gouvernement, et à ce premier pas, l'Allemagne répond par la loi du 11 janvier 1881, la pre-

mière loi de paix qui détend provisoirement les anciennes mesures de rigueur.

Après maintes démarches des diplomates prussiens à Rome et des prélats en Allemagne, les relations officielles entre les cours papale et impériale furent reprises ; et le ministre de Prusse près du Vatican, M. de Schlaeser, esprit élevé, de belle humeur, familiarisé depuis longtemps avec les choses et les personnes, prépare à Rome de nouvelles concessions. La loi du 11 juillet 1883 libère les candidats ecclésiastiques de ce que l'on appelait le devoir de présentation au gouvernement, dont Léon XIII avait si opportunément reconnu le principe en 1880. En décembre 1883, le prince royal de Prusse rend visite à Léon XIII. Le 21 mai 1886, le kulturkampf est complètement terminé.

C'est dans cette grande période de négociations avec le Saint-Siège que se place l'incident des Carolines. On voit dès lors toute l'adresse de la politique de Bismarck qui saisit ce conflit lointain, colonial, qui, au fond, le trouble peu, pour se montrer plein de déférence vis-à-vis du Saint-Siège, pour se rapprocher ainsi de Rome et surtout de ses bons amis du centre allemand. D'un autre côté, l'Espagne ne peut pas s'opposer à ce que le chef de la catholicité se prononce dans son différend entre elle et une puissance protestante : ce que l'Allemagne, puissance

protestante, accepte, l'Espagne puissance catholique, ne peut le refuser. De cette manière, Bismarck est sûr que ce conflit se réglera d'une manière pacifique ; d'autre part, le pape ne peut manquer d'être touché de cette marque de déférence de l'Allemagne ; il ne peut qu'être heureux de voir dans une question de politique internationale son autorité reconnue, sa puissance saluée. Bismarck, en écrivant au pape, ne l'appelle pas Saint-Père, il l'appelle *Sire*, mais ceci même ne pouvait qu'être très agréable au pape, puisque c'était là, reconnaître dans le protocole extérieur les attributs perdus de la puissance temporelle.

Bismarck, pour le règlement de ce conflit, proposait au pape l'arbitrage, mais le pape sut éviter le piège : aussi fin politique que Bismarck, il voyait très bien tous les dangers pour lui de l'arbitrage ; il accepta d'intervenir, comme médiateur, mais non pas comme arbitre. Pourquoi ? Pour le comprendre, il se faut se rendre compte des valeurs juridiques en présence. Quels étaient les arguments en présence, du côté de l'Espagne, et du côté de l'Allemagne ?

Thèse espagnole. — L'Espagne invoquait trois arguments : 1° la bulle du pape Alexandre VI de 1493 qui adjugeait implicitement les Carolines aux Espagnols ; 2° l'Espagne invoquait la découverte qui a

été faite de ces îles au XVI^e siècle par le navigateur espagnol Francisco Lezcano, qui, en l'honneur du roi Charles II, les avait nommées Carolines ; 3^o elle invoquait le consentement tacite de tous les peuples à accepter ses droits considérés jusque-là comme incontestés.

Thèse allemande. — L'Allemagne invoquait aussi trois arguments : 1^o l'article 35 de l'acte de Berlin du 26 février 1885 : une occupation n'est valable que si elle est effective ; tout Etat occupant doit établir sa juridiction dans le pays occupé dès qu'il prétend faire reconnaître son occupation par toutes les puissances ; 2^o l'Allemagne avait depuis de longues années dans les Carolines des établissements commerciaux qui avaient existé concurremment avec ceux des Anglais, jamais avec ceux des Espagnols, ce qui prouve que l'Espagne avait abandonné toute souveraineté sur les Carolines ; 3^o l'Allemagne et l'Angleterre avaient précédemment refusé en 1874 de reconnaître les droits de l'Espagne sur les Carolines, refus contre lequel l'Espagne n'avait pas protesté.

De ces deux thèses, quelle était la mieux fondée ? Ici, aucune hésitation n'était possible ; tout arbitre sans aucun doute aurait donné raison à l'Allemagne contre l'Espagne, car les raisons de l'Espagne étaient vraiment fragiles, tandis que les raisons de l'Allemagne étaient sérieuses.

En effet, le grand argument de l'Espagne, c'est la bulle et subsidiairement la découverte. D'abord la bulle.

A l'époque des grandes découvertes, les papes se prétendaient maîtres du monde et, par une série de bulles, ils faisaient don à certaines puissances de terres et de mers encore inconnues. Les exemples de ces bulles sont nombreux, la bulle de 1454 par laquelle Nicolas V concède au roi Alphonse V de Portugal, les découvertes faites et à faire sur la côte occidentale de l'Afrique ; la bulle du 4 mai 1493, par laquelle Alexandre VI concède à Ferdinand et à Isabelle et à leurs successeurs les rois de Castille et de Léon, toutes les terres à l'ouest des Açores, les terres à l'est étant laissées au roi de Portugal ; cette bulle est modifiée par une autre du même pape, le 25 septembre 1493. Mais en 1494, les souverains d'Espagne et de Portugal prirent pour leurs limites mutuelles une ligne à 370 lieues à l'ouest des îles du Cap-Vert, et en 1506 le pape Jules II confirma ce traité.

Donc la puissance pontificale fut à l'origine le premier titre colonial ; c'est sur ce titre que l'Espagne fondait son droit aux Carolines. Mais la valeur juridique de ce titre était en elle-même essentiellement précaire : les puissances protestantes ne pouvaient admettre l'attribution par le pape des pays neufs aux

puissances catholiques. Le droit du pape, à supposer qu'il eût jamais existé vis-à-vis des puissances catholiques, ne pouvait être invoqué vis-à-vis des puissances protestantes, dont les États étaient sécularisés. C'est à partir du traité de Wesphalie en 1648, que la société des États s'est définitivement sécularisée. Dans un droit sécularisé comme le droit international, l'argument de la puissance du pape n'avait plus aucune espèce de valeur ; longtemps même avant 1648, il avait perdu tout fondement non seulement vis-à-vis des puissances, protestantes, mais encore vis-à-vis des puissances catholiques qui ne se faisaient pas faute d'outrepasser les prescriptions des bulles pontificales.

Donc, ce premier titre n'avait juridiquement aucune valeur. Aussi l'Espagne en invoquait-elle un second : celui de la découverte, qui est historiquement le second dans l'évolution de la théorie de l'acquisition de territoires nouveaux, mais si ce principe était suffisant au XVI^e siècle, au XIX^e il avait perdu toute sa force.

Les puissances européennes ont fait pendant le XIX^e, et notamment dans la seconde moitié de ce siècle, dans la connaissance du globe, un progrès comparable à celui qu'elles firent au XV^e et au XVI^e siècle. La première période avait été l'âge de la découverte, la seconde fut l'âge de l'exploration. Dans

la première époque, la ligne des côtes est découverte et repérée, dans la seconde, l'intérieur du continent est mis à nu. Au XV^e et au XVI^e siècle, il suffisait pour occuper un territoire d'y prendre du dehors des points de repère ; maître de la côte, on se considérait par là même comme maître de l'intérieur. Mais au XIX^e siècle, il se produit un changement : le temps n'est plus à la navigation qui ne fait qu'effleurer les côtes, mais il est à la pénétration ; c'est le commerce et non plus la navigation qui opère. Or, le commerce, pour être protégé demande une autorité fixe, qui domine à l'intérieur ; et cette sécurité ne peut provenir que d'un gouvernement qui vient du dehors, les indigènes étant impuissants à le constituer. C'est l'occupation seule, effective, caractérisée par la protection du droit acquis qui donne titre à la possession du territoire, et nous arrivons ainsi à l'article 35 du traité de Berlin de 1885 : « les puissances signataires du présent acte reconnaissent l'obligation d'assurer dans les territoires occupés par elles, sur les côtes du continent africain, l'existence d'une autorité suffisante pour faire respecter les droits acquis et le cas échéant la liberté du commerce et du transit dans les conditions où ils seront stipulés. » C'est sur ce texte que se fondait l'Allemagne.

La règle de l'article 35 du traité de Berlin de 1885 est donc très défavorable à l'Espagne. Mais cette rè-

gle par son origine, par son texte, par sa date, était-elle applicable en 1885 au litige pendant ?

D'abord, par son origine, ne semble-t-il pas que cette règle soit étroite ? Consacrée par la conférence de Berlin de 1885, elle n'a pas un caractère général : elle veut mettre fin aux rivalités des puissances colonisatrices en Afrique.

Son origine remonte à un traité du 26 février 1884, par lequel la Grande-Bretagne et le Portugal s'étaient mis d'accord au sujet de leurs rivalités anciennes sur la côte ouest de l'Afrique, dans la région du Congo.

Par ce traité, la souveraineté portugaise était reconnue sur les deux rives de ce fleuve et son embouchure, et il était stipulé que toute station fondée dans ces parages serait soumise à la suprématie des deux nations. Ce traité fut d'abord secret, c'était même sa nature, puis il fut divulgué. Alors la France, par l'acte du 13 mars 1884, et l'Allemagne, par la note du 18 avril 1884, font entendre leurs protestations, auxquelles se joignirent celles de la Hollande, des États-Unis de l'Amérique du nord, et enfin de l'Association africaine, fondée en 1876 sous le patronage du roi des Belges. En Angleterre même, le traité anglo-portugais rencontrait une vive opposition et ne fut pas ratifié. Alors le Portugal proposa une conférence, dont l'Allemagne prit l'initiative défi-

nitive, et qui se réunit à Berlin le 15 novembre 1884. Dès délibérations de cette conférence sortit l'acte général du 26 février 1885, dont le chapitre 6 est relatif à l'effectivité de l'occupation de territoires et d'une façon générale à l'acquisition des *res nullius*, des territoires sans maître. Mais rien n'indique que ces règles aient une portée générale, qu'elles constituent le droit commun mondial de l'occupation, tout au plus constitueront-elles le droit commun africain.

Si on passe à la lettre de ce texte, cette impression est confirmée : l'argument tiré de l'article 35 va paraître vis-à-vis de l'Espagne encore plus péremptoire. En effet, il ne s'agit pas dans notre texte de l'occupation de n'importe quelle partie du territoire africain, mais seulement d'une partie de ce continent : le titre du chapitre VI est en effet : « Déclaration relative aux conditions essentielles à remplir pour que toute occupation nouvelle sur les côtes du continent africain soit considérée comme effective ».

C'est sur les côtes du continent africain et non pas ailleurs que ces règles s'appliquent. Cette règle est rappelée dans l'article 35 de l'acte et on retrouve dans les procès-verbaux de la conférence elle-même à la fois le désir d'étendre l'application de ces règles en dehors des côtes et l'opinion formelle, exprimée

par la conférence, de les restreindre au littoral (1). Si bien que cette règle de l'occupation effective se réduit de plus en plus : elle ne pénètre même pas à l'intérieur du continent africain, elle ne fait qu'effleurer le littoral.

Cette règle devient, semble-t-il, encore plus étroite si nous la considérons dans le temps et non plus dans l'espace.

Elle fut établie en 1885. Or, une règle créée en 1885 peut-elle régir un droit qui s'est formé, ou a prétendu se former à une époque antérieure de plusieurs siècles ?

Est-ce que, suivant les principes généraux du droit, un acte comme l'acte de Berlin peut avoir une portée rétroactive ? Comme les traités de ce genre sont faits pour les choses à venir et non pour les choses passées, il ne semble pas, d'après les principes généraux du droit, que l'acte de 1885 puisse avoir une portée rétroactive. Et dès lors cette règle devient inapplicable, par son origine, par sa date, sa forme, sa non rétroactivité, au litige. Comment, en effet, invoquer cette règle de l'occupation effective pour prétendre que c'est l'Allemagne qui, incontestablement, avait le bon droit de son côté contre l'Espagne.

Telle est l'objection ; essayons d'y répondre ; en y

(1) F. de Martens, *Recueil des traités*, t. X, p. 342

répondant nous verrons se fixer jusque dans ses moindres nuances, cette théorie si importante de l'acquisition des territoires sans maîtres.

Sans doute, ce texte par son origine, par sa lettre, par sa date, paraît étroit, mais au fond il a cependant une portée très générale : si on recherche les raisons pour lesquelles on a refusé de l'étendre et notamment à l'intérieur du continent africain on s'aperçoit très vite que c'est pour des raisons étrangères à la notion même de l'effectivité de l'occupation.

Voici en effet ce que dit l'article 34 : « La puissance qui dorénavant prendra possession d'un territoire sur les côtes du continent africain situé en dehors de ses possessions actuelles, ou qui n'en ayant pas eu jusque-là viendrait à en acquérir, et de même, la puissance qui y établira un protectorat, accompagnera l'acte respectif d'une notification adressée aux autres puissances signataires du présent acte afin de les mettre à même de faire valoir leurs réclamations s'il y a lieu ». Ce n'est pas seulement le protectorat qui se constitue par un traité de l'Etat supérieur, civilisateur, avec l'Etat inférieur, qui doit être notifié aux autres puissances, c'est aussi l'occupation elle-même. Si on n'a pas voulu étendre l'acte de Berlin en dehors des côtes du littoral africain (parce que sur le littoral le terrain est bien défini, tandis qu'en fait la part de l'inconnu est encore très grande

dans l'intérieur de l'Afrique), c'est parce que les puissances qui y sont établies doivent indiquer avec précision les limites de leur territoire, ce qu'on ne peut encore faire exactement. Si l'acte de Berlin a été limité aux seules côtes, c'est pour une raison particulière à l'Afrique, qui ne saurait s'étendre aux pays tout en littoral, comme le territoire du Nil, comme les îles Carolines.

L'examen du texte, en le rapprochant des travaux préparatoires, conduit à cette conséquence, que l'acte de Berlin ne prétend pas fixer une règle nouvelle, ni poser une règle jusque-là inconnue du droit des gens.

On pourrait s'y tromper lorsqu'on lit la rubrique du chapitre VI ou encore l'article 34. Si le fait est, en droit, nouveau, c'est seulement en ceci, que désormais l'effectivité de l'occupation se trouve subordonnée aux conditions expresses qui la précisent, mais que l'occupation doit être effective pour créer titre, c'est un droit antérieur qui le reconnaît, qui le déclare. Nous en trouvons la preuve à la fois de deux côtés : d'abord aux procès-verbaux des séances où l'ambassadeur de la Grande-Bretagne indique très nettement qu'il s'agit de donner des assurances pour l'avenir « que les principes posés unanimement par les jurisconsultes et les juges de tous pays seront appliqués dans la pratique. » En relisant

attentivement la rubrique de chapitre VI, on voit qu'il s'agit ici de définir à quelles conditions une occupation est effective ; il ne s'agit pas de dire pour la première fois que sans une occupation effective il n'y a pas titre colonial. Le premier mot de cette rubrique, c'est le mot « déclaration » ; on sait qu'on emploie ce mot quand on veut fixer une règle de droit, non pas une règle nouvelle, mais une règle ancienne jusqu'alors plus ou moins indécise, flottante, en voie de formation dans la pratique et dans la doctrine. Cette règle ne pourra plus être constestable. C'est ici toute la valeur de l'acte de Berlin.

Ainsi nous nous trouvons amenés par cet acte lui-même, à rechercher qu'elles ont été antérieurement à lui, la jurisprudence et la doctrine : est-ce qu'avant 1885, la découverte suffisait pour constituer titre ? Posons-nous cette question de la même manière qu'en 1885, à l'époque du litige, un arbitre se la fût posée. Qu'aurait-il fait ? « Il aurait recherché la jurisprudence antérieure, les arbitrages qui, dans la même matière, avaient précédé le sien. Ces arbitrages sont au nombre de trois :

1° L'arbitrage de la reine d'Espagne dans l'affaire de l'île Aves, en 1865 ; 2° l'arbitrage du président des Etats-Unis Grant, dans l'affaire de l'île de Bulama, le 21 avril 1870 ; 3° l'arbitrage du maréchal de

Mac-Mahon, dans l'affaire de la Delagoa, 24 juillet 1875.

1° *Affaire de l'île Aves*. — Cette île est une petite île des Antilles hollandaises. Elle était réclamée par les Pays-Bas contre le Vénézuëla, qui prétendait avoir sur elle un titre, celui de la découverte. Que décide l'arbitre Isabelle ? Il ne retient pas le seul fait de la découverte, mais encore celui que le gouvernement du Vénézuëla avait employé la force armée pour exercer sur l'île des actes de souveraineté, confirmant ainsi le droit qu'il avait acquis par un titre général dérivé de l'occupation. Les Pays-Bas opposaient seulement des actes de pêche, effectués sur cette île. Dans sa sentence la reine se montra plus médiatrice qu'arbitre : elle décida qu'il y aurait tout simplement à indemniser, pour pertes des droits de pêche, les sujets hollandais. Dans cet arbitrage, cependant le plus lointain et rendu par l'arbitre le plus suspect, car on sent bien qu'en matière d'occupation coloniale, un arbitre espagnol doit s'en tenir surtout au titre de la découverte, on voit que la reine ne s'en tient pas seulement à la découverte.

2° *Affaire de Bulama* (entre la Grande-Bretagne et le Portugal). — Dans son arbitrage, le président Grant retient aussi non seulement le titre de la découverte par un navigateur portugais de cette île, sur la côte occidentale de l'Afrique, mais encore le fait d'un éta-

blissement par le Portugal sur la terre ferme et en face de cette île, et aussi la circonstance que la Grande-Bretagne avait toujours reconnu les prétentions portugaises sur cette île jusqu'au moment où elle prétendit élever contre celui du Portugal un titre, s'appuyant sur des traités passés avec des chets indigènes qui s'était eux-mêmes reconnus comme dépendants du Portugal. L'arbitre écarte le titre tiré de contrat avec les indigènes et donne raison au Portugal, mais il ne se borne pas à invoquer le fait primordial de la découverte, il retient encore que ce titre a été confirmé par une série d'actes ultérieurs ; la découverte, par elle seule n'est pas un titre.

3° *Arbitrage du maréchal de Mac-Mahon* (24 juillet 1875). — On trouve encore ici sur la côte d'Afrique, deux prétentions rivales de la part de la Grande-Bretagne et du Portugal. La prétention du Portugal est fondée sur la découverte et ensuite sur une série d'actes qui l'ont confirmée et développée. Ce sont ces actes que l'arbitre retient pour donner raison au Portugal.

On voit que ce n'est pas seulement le titre de la découverte qui donne droit au territoire, il faut qu'elle ait été soutenue, confirmée par l'exercice de la souveraineté ; sans doute, il peut y avoir des lacunes, des intermittences dans l'exercice de cette souveraineté, mais, en principe, jamais la simple découverte

n'a suffi. Si, après avoir consulté les plus récents arbitrages, à une époque où cependant la règle de l'effectivité de l'occupation n'était pas encore fixée dans un grand texte, on examine les anciens auteurs, c'est encore la même conclusion qui se dégage. Très peu d'années après 1885, en 1888, dans sa session de Lausanne, l'Institut de droit international devait poser le principe de l'effectivité de l'occupation pour l'acquisition de territoires sans maîtres. C'était là simplement confirmer la doctrine antérieure.

Au XIX^e siècle, les jurisconsultes sont nombreux qui exigent que la découverte soit nécessairement suivie d'une occupation effective pour constituer titre.

On peut donc écarter maintenant l'objection qui, tout à l'heure, paraissait ressortir de l'origine, de la lettre et de la date de l'acte de 1885 ; tout ce qu'il y avait d'étroit dans ce texte disparaît, s'élimine, et on peut considérer la règle de l'effectivité de l'occupation comme étant le droit commun et jurisprudentiel du XIX^e siècle. Mais alors, une autre question se pose : sans doute, c'est le droit du XIX^e siècle, mais ce n'est pas au XIX^e siècle que l'Espagne a découvert les Carolines, c'est au XVI^e. Pour que l'argument soit valable, il faut donc qu'antérieurement au XIX^e siècle, au XVIII^e, au XVII^e, et peut-être même au XVI^e, nous trouvions ce principe. Or, il n'est pas im-

possible de remonter jusque-là : lorsqu'on recherche à quelle époque exactement remonte ce principe, on trouve que de proche en proche, du XVIII^e siècle au XVII^e, il remonte jusqu'au XVI^e siècle. Il suffit pour le prouver de citer au XVIII^e siècle Vattel et au XVI^e Elisabeth d'Angleterre.

Vattel (1) écrit : « Ainsi, les navigateurs en voyage de découverte avec la commission de leur souverain, rencontrant des fleuves ou autres contrées désertes en ont pris possession au nom de leur nation, et ce titre a été généralement respecté s'il a été promptement suivi d'une possession réelle. »

Les mêmes vues se trouvent exposées en 1580 par Elisabeth d'Angleterre dans sa réponse à l'ambassadeur de Philippe II, Mendosa, qui se plaignait de l'expédition anglaise de Brake : « De même qu'elle ne reconnaissait pas aux Espagnols le droit d'avoir un titre par donation de l'évêque de Rome, ainsi elle ne leur reconnaissait pas le droit d'avoir des places autres que celles qui se trouvaient actuellement en leur possession. Pour avoir touché seulement ici et là sur une côte et avoir donné des noms à quelques rivières ou caps, c'étaient des choses trop insignifiantes pour qu'elles puissent en aucune manière donner droit à la propriété, à la souveraineté au delà des parties

(1) Vattel, *op. cit.*, § 207.

qu'ils avaient actuellement colonisées et qu'ils continuaient d'habiter. »

C'est l'affirmation de la théorie de l'occupation effective faite par l'Angleterre dès le XVI^e siècle, avant même la découverte espagnole des Carolines ; et si l'Espagne avait voulu dire que c'était là une théorie simplement anglaise, édiflée par un peuple actif qui vient surtout après les découvertes des autres pour en profiter, et par conséquent qu'elle était insusceptible de faire droit général, on aurait pu alors rappeler à l'Espagne la déclaration du 4 juin 1790 signée par le comte de Florida-Blanca, ministre des affaires étrangères de l'époque, et envoyée à toutes les cours d'Europe lors d'un différend célèbre à propos du détroit de Nootka-Sound. Par cette déclaration, le roi d'Espagne limitait sa réclamation dans le Pacifique aux continents, îles et mers qui appartiennent à Sa Majesté Catholique aussi loin qu'il est allé porter ses découvertes et se les est assurées tant par traités que par possession immémoriale.

Ainsi la découverte ne suffit pas, il faut qu'elle soit confirmée par traités, c'est l'Espagne elle-même qui reconnaît au XVIII^e siècle la théorie anglaise du XVI^e.

Ainsi on arrive à cette conséquence que la règle de l'occupation effective, qui pouvait paraître une règle à la fin du XIX^e siècle est une règle anté-

rière reconnue au XVIII^e siècle par l'Espagne elle-même. La découverte ne constitue, d'après la doctrine anglaise, qu'un titre embryonnaire, *inchoat title*.

Après la découverte, doivent venir dans un délai raisonnable, des faits d'appropriation, conformes soit au tempérament de la nation qui colonise, soit aux conditions géographiques de la colonie, par exemple, si le pays découvert se prête à l'élevage, par la création de grandes fermes. Elle devra toujours d'ailleurs être appuyée sur la force, sur la construction de forts.

Mais dans combien de temps, si l'on accepte cette théorie, tous ces actes doivent-ils se succéder ? C'est un point qui n'a jamais été précisé par la jurisprudence ni par la doctrine. Certains auteurs proposent 25 ans entre la découverte et la prise de possession. D'autres proposent le terme de 25 ans, mais ajoutent qu'il faut faire dans ce délai des actes convenables et suffisants pour déterminer l'étendue du territoire occupé. D'autres enfin estiment qu'il est trop difficile de fixer un délai, qui sera toujours trop arbitraire et qu'il faut se laisser déterminer par les circonstances.

Mais enfin, à supposer même que l'on accepte suivant la théorie anglaise, la doctrine de l'*inchoat title*, quelle en serait dans l'affaire des Carolines l'application directe ?

Il y a un tel délai entre la découverte de l'île et

la prise de possession effective, une distance de plusieurs siècles, que lon ne peut pas admettre qu'au moment où le navire *Manille* se présentait dans le port d'Yap et avait déjà commencé l'envoi d'un détachement à terre et la construction d'un fort, on ne peut pas admettre, disons-nous, que l'Espagne pût à ce moment fortifier son titre de découverte qui était véritablement trop lointain. Et même dans la doctrine de l'*inchoat title*, l'Espagne non seulement ne pouvait tirer un titre définitif de sa découverte, mais même pas un commencement de titre suffisant pour que l'action coloniale que prétendait exercer l'Allemagne fût contraire au droit ou même plus simplement et diplomatiquement anti-amicale. De plus, l'Espagne ayant depuis très longtemps abandonné toute souveraineté sur ce territoire, ce territoire, d'après la théorie romaine de la *derelictio*, était redevenu neutre.

Il est difficile très souvent de décider s'il y a *derelictio*, surtout quand l'abandon est récent, mais il n'y en a pas lorsqu'il remonte à plusieurs siècles.

Pour toutes ces raisons au point de vue du droit, l'arbitre n'aurait jamais pu, sans se discréditer, rendre dans la circonstance une sentence favorable à l'Espagne.

Cette impossibilité et le sentiment de cette impossibilité rendaient extrêmement délicate la situation

du souverain pontife et il sut habilement en sortir.

L'affaire des Carolines se présentait de telle façon que, subjectivement, le pape ne pouvait être arbitre, et que objectivement, il n'y avait pas lieu à arbitrage.

1° Le pape ne pouvait être arbitre. — En effet, par rapport aux deux parties en litige, s'il donnait raison à l'Allemagne, celle-ci dont la thèse juridique était très forte, ne lui en saurait aucun gré ; s'il donnait raison à l'Espagne, il mécontentait l'Allemagne avec laquelle il avait déjà des difficultés, sans se créer des droits à la reconnaissance d'une nation catholique qui avait avec lui depuis très longtemps des liens étroits; si, au contraire, le pape donnait raison à l'Allemagne, il mécontentait l'Espagne. Arbitre, jugeant au nom du droit, il se trouvait placé dans la nécessité de froisser une des nations en présence, solution pénible pour lui au milieu des circonstances que traversait à ce moment la papauté. Il y avait plus encore : étant donné la manière dont se présentait l'argumentation juridique, si le pape donnait raison à l'Espagne, c'était en invoquant des titres d'ordre exclusivement pontifical, comme les bulles des papes au XV^e siècle ; ce serait encore en s'appuyant sur les actes des missionnaires dans les Carolines. Si, au contraire, le pape donnait raison à l'Allemagne, ce serait écarter tous ces actes émanant de l'autorité pontificale.

Ainsi le pape ne pouvait agir comme arbitre, parce que, comme arbitre, il aurait dû, ou bien écarter les actes pontificaux, ou bien se disqualifier comme arbitre, en ne les écartant pas.

Donc, au point de vue subjectif, et à supposer l'arbitrage possible, le pape arbitre devait nécessairement se récuser.

2° Mais objectivement, il n'y avait pas ici matière à arbitrage. — La thèse de l'Espagne, juridiquement se trouve détruite par les arguments de l'Allemagne. Il est certain que l'Espagne n'a aucun titre sur les Carolines, mais est-ce que l'Allemagne en a un ? Peut-elle prouver qu'elle a le droit qu'elle dénie à l'Espagne ? En aucune manière. C'est ici le point faible de la thèse allemande. Excellente lorsqu'elle nie le droit de l'Espagne, elle devient impuissante lorsqu'elle prétend fonder le droit de l'Allemagne, ce qu'elle n'essaie même pas de faire. Elle ne pourrait fonder son droit positif que sur l'occupation effective, mais cette occupation est à peine commencée, ébauchée par elle. On ne peut pas dire qu'il y ait un commencement de titre dans le fait pour les commerçants allemands d'avoir fondé dans les Carolines, et spécialement dans celle d'Yap, des comptoirs. L'Allemagne n'a donc pas de titre positifs. Dès lors l'arbitre ne peut que constater que, si l'Espagne n'a aucun titre, l'Allemagne n'en a pas d'avantage et il doit renvoyer

les parties dos à dos. En effet, l'arbitre est un juge ; et un juge, dans un procès où deux parties réclament la propriété d'une chose qui ne leur appartient pas, ne peut maintenir la propriété à aucune d'elles. Si l'on suppose qu'il s'agit non d'une chose d'autrui mais d'une *res nullius*, la solution peut être la même. Personne ici ne faisant la preuve d'une possession sur les Carolines, les parties devraient être renvoyées dos à dos ; mais alors les parties se retrouvent telle qu'elles étaient avant le conflit ; elle sont dans une situation identique après l'arbitrage à celle où elles étaient avant.

Pour résoudre le conflit, on fait appel aux principes du droit ; le droit intervient et dit : la chose que vous réclamez l'une et l'autre (Espagne et Allemagne) n'appartient à personne ; par conséquent, suivant le droit des gens, elle peut faire l'objet d'une occupation effective ; elle appartiendra à la première de vous qui l'occupera. Le droit ne pouvait résoudre ce conflit, et on arrive ainsi à cette constatation pratique importante : il y a des cas dans lesquels il est impossible de résoudre pacifiquement un conflit avec le droit, c'est-à-dire avec l'arbitrage. Ceci nous explique comment l'arbitrage étant impossible, il fallait recourir à un autre procédé qui devait se montrer infiniment plus souple, celui de la médiation.

Ce fut en principe un arbitrage qui fut proposé au pape. On le voit dans une lettre du gouvernement Allemand [rescrit de Warstein, du 31 août 1885] adressée au pape dans laquelle il lui demandait de vouloir bien accomplir dans le litige ce qu'il appelait « la noble fonction arbitrale ».

C'était là, sciemment ou inconsciemment, tendre un piège au souverain pontife ; mais celui-ci, aussi fin diplomate que Bismarck, sut en sortir. L'Espagne l'y aida d'ailleurs parce que, sentant tous les dangers d'un arbitrage, elle demanda au pape d'intervenir comme médiateur. C'est ce que le conseil des ministres espagnols sollicita du pape le 23 septembre 1885. Léon XIII, accepta sous cette forme de mettre fin au conflit. Il fit étudier la question par une commission cardinalice, qui termina ses travaux le 22 octobre 1885. La décision de cette commission signée par le cardinal Jacobini et que le pape faisait sienne, se présentait non pas comme un arbitrage ainsi qu'on l'a souvent très à tort qualifiée, mais comme une véritable médiation. Elle en présentait tous les caractères soit dans le fond, soit dans la forme.

Dans le fond : la médiation, de sa nature, est une conciliation, une transaction. C'est l'un de ces procédés souples par lesquels le médiateur égalise la balance entre les deux partis. Qui dit médiation, dit transaction, par conséquent balance perpétuelle. On

retrouve cette balance perpétuelle soit dans les considérants, soit dans la sentence.

Dans les considérants, la décision commence ainsi : « La découverte faite par l'Espagne au XVI^e siècle des îles qui font partie de l'archipel des Carolines et Palaos et une série d'actes accomplis en ces mêmes îles, à diverses époques, par le gouvernement espagnol pour le bien des indigènes, ont créé, selon la conviction de ce gouvernement et de sa nation, un titre de souveraineté fondé sur les maximes du droit international, invoquées et suivies à cette époque dans le cas de conflits analogues. »

On rappelle l'argumentation de l'Espagne, mais on ne dit pas que cette argumentation soit fondée. On dit que c'est là un chef-d'œuvre diplomatique, on dit que ces titres de découverte ont créé un titre de souveraineté, mais, selon la conviction du gouvernement et de la nation espagnole, le pape évite de se prononcer sur la valeur objective de ce titre et c'est extrêmement habile. La balance continue : après avoir retenu les titres de l'Espagne, la commission retient ceux de l'Allemagne : « d'autre part, l'Allemagne ainsi que l'Angleterre ont déclaré expressément en 1875, au gouvernement espagnol, qu'elles ne reconnaissaient pas la souveraineté de l'Espagne sur les dites îles. Le gouvernement impérial pense, au contraire, que l'occupation effective d'un territoire est

ce qui donne naissance à la souveraineté sur ce territoire, et que cette occupation n'a jamais été faite par l'Espagne pour les Carolines ; c'est conformément à ce principe qu'il a opéré dans l'île Yap, et en cela, comme l'a fait pour sa part le gouvernement espagnol, le médiateur se plaît à reconnaître toute la loyauté du gouvernement impérial. »

On voit déjà une différence : la commission retient le titre de l'Allemagne, et elle insiste beaucoup plus sur sa valeur juridique ; elle se garde cependant bien de le discuter pas plus qu'elle n'a discuté celui de l'Espagne. Mais le pape ne pouvait pas discuter le titre espagnol, tandis qu'il pouvait discuter celui de l'Allemagne, ce que cependant il ne fait pas. Il se borne à reconnaître toute la loyauté, la bonne foi du gouvernement impérial. — C'est là quelque chose d'extrêmement original et d'extrêmement habile que cette conciliation d'arguments contradictoires de valeur très différente. En reconnaissant la conviction du peuple espagnol et la bonne foi du gouvernement impérial, le médiateur donne satisfaction aux deux parties, alors que par une discussion purement juridique, il aurait fallu donner tort à l'une sans cependant donner complètement raison à l'autre.

L'adresse du médiateur était précisément ici, sans négliger aucun des arguments allégués, de les fondre, de les concilier, de les apaiser en les ramenant

à cette commune mesure : la valeur psychologique de l'argument. Ainsi, balance perpétuelle dans les considérants, très habilement combinée, de manière que les arguments sont de part et d'autre rappelés sans être jamais discutés, de sorte que le pape n'oublie pas le titre d'évangélisation par les missionnaires et cependant il ne lui donne pas dans le droit moderne une place qui l'eût disqualifié comme arbitre. Le pape reste à la fois, par ces précautions, digne de son passé, à la hauteur de sa mission spéciale de chef du monde catholique et en même temps à la hauteur de la mission spéciale qui lui est conférée par un gouvernement protestant. C'est là qu'il y a, non pas une simple transaction, mais encore une combinaison des plus élégantes faite avec une adresse de procédé dont il est impossible de retrouver un autre exemple.

Cette balance qui fait le fond de la médiation se retrouve dans la sentence, ou plutôt dans la proposition faite par le pape aux deux puissances. Dans cette proposition, le médiateur retient le droit de l'Espagne, non pas pour un motif de droit, mais en s'inspirant très heureusement d'un protocole antérieur, d'une difficulté à peu près semblable intervenue entre l'Espagne et l'Allemagne en ce qui concerne l'archipel de Jolo.

Ce conflit s'était résolu ainsi le 17 mars 1885 : la

souveraineté de l'Espagne était affirmée ; d'autre part, des droits de commerce, de navigation et de pêche étaient reconnus à l'Allemagne. Le souverain pontife propose aux deux parties comme un acte de leur libre volonté d'affirmer la souveraineté de l'Espagne sur les îles Carolines. Mais à peine fait-il ainsi pencher la balance en faveur de l'Espagne qu'il essaie de la rétablir en faveur de l'Allemagne : dans ce conflit, l'Espagne agissait surtout par orgueil ou par amour propre tandis que l'Allemagne agissait par intérêt. Ce qui importait à la fierté espagnole, c'était de voir reconnaître sa prétention historique, son droit de souveraineté ; ce qui suffisait à l'Allemagne, c'était de voir reconnaître pour ses commerçants la libre pratique des îles Carolines. Or, après avoir affirmé la souveraineté de l'Espagne, il est possible juridiquement de reconnaître au commerce allemand les droits que précisément il désire : il suffit pour cela de grever la souveraineté de l'Espagne d'un certain nombre de servitudes. Dans l'accord que propose le pape aux deux nations, l'Espagne aurait la souveraineté sur les îles Carolines, mais elle accorderait à l'Allemagne pleine et entière liberté de commerce, de navigation et de pêche, le droit d'établir dans ces îles une station navale, enfin la liberté d'y faire des plantations. L'amour propre espagnol et l'intérêt allemand se trouvent ainsi satisfaits.

Cependant, en affirmant la souveraineté de l'Espagne, le pape semblait ne pas tenir compte du droit international et spécialement de la règle de l'occupation effective de l'article 35 de l'acte de Berlin.

Mais pour montrer que la papauté les acceptait, il proposa au gouvernement espagnol de s'engager à rendre effective la souveraineté à laquelle il se croit des titres en établissant le plus tôt possible dans le dit archipel une administration régulière avec une force suffisante pour garantir l'acte et les droits acquis.

Si l'Espagne a la souveraineté, elle doit concilier le droit ancien avec le droit nouveau.

Cette proposition n'est-elle pas un véritable chef-d'œuvre de diplomatie ? On ne peut aller jusqu'à dire qu'au point de vue juridique, malgré l'habileté du pape à ne jamais prendre parti, elle soit absolument irréprochable : elle a peut-être exagéré la portée du titre de la découverte. Mais elle a soin d'insister sur ce point que c'est dans la conviction du peuple espagnol qu'elle a créé un titre de souveraineté. Dès lors, c'est un point sur lequel on a à peine prise.

En examinant la forme de cette décision, on voit de plus en plus que c'est bien une médiation et non un arbitrage.

En effet, un arbitrage s'impose, tandis que le pape ne fait que proposer sa décision, qu'il intitule :

« Proposition faite par Sa Sainteté le pape Léon XIII, comme médiateur dans la question des archipels des Carolines et des Palaos, pendante entre l'Allemagne et l'Espagne ».

Les deux parties auraient donc pu ne pas accepter cet accord, mais ne trouvant pas de solution meilleure, elles l'adoptèrent par le traité de Rome du 17 décembre 1885 : « Les soussignés, S. Ex. don Mariano Roca de Togores, marquis de Molins, ambassadeur de S. M. Catholique et plénipotentiaire auprès du Saint-Siège,

« Et S. Ex. M. de Schlözer, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire de S. M. le roi de Prusse auprès du Saint-Siège.

« Autorisés en due forme pour la conclusion des négociations qui ont été poursuivies par les gouvernements d'Allemagne et d'Espagne, sous la médiation acceptée de S. S. le pape, à Madrid et à Berlin, relativement aux droits que chacun des susdits gouvernements peut avoir acquis à la possession des îles Carolines et des Palaos, et prenant en considération les propositions que S. S. a faites pour servir de base à une entente commune,

« Sont convenus..... » (1)

On y trouve en détail les mêmes principes qui for-

(1) Calvo, *op. cit.*, t. III, p. 424.

ment la base de la médiation pontificale. Un point curieux est celui-ci : le gouvernement espagnol s'engage à faire acte d'occupation effective, mais il est possible que certains points ne soient pas immédiatement occupés par lui. Dans les points qui ne seront pas occupés par lui, il sera toujours possible aux commerçants allemands, d'échapper à toute taxe, à tout tarif, et, d'une façon plus générale, à toute application de la souveraineté espagnole. Ainsi, une occupation partielle ne suffira pas ; la souveraineté n'aura d'effet que sur les points occupés ; sur ceux non occupés, l'Espagne n'aura qu'un embryon de titre, un *inchoat title*.

Il ne reste plus qu'à examiner ce qu'on peut appeler l'épilogue de cette affaire.

La décision pontificale fut très bien accueillie ; la meilleure preuve est le traité qui la suivit. L'amour propre de l'Espagne était satisfait ; l'intérêt allemand l'était également ; comme le disait un diplomate allemand, tout ce que l'Allemagne désirait, c'était l'avantage commercial : « Messieurs les hidalgos seront satisfaits dans leur orgueil, mais nous aurons obtenu ce que nous voulions ».

D'autre part, la décision pontificale devait marquer entre l'Allemagne et le Saint-Siège une très heureuse détente. Le 31 décembre 1885, Léon XIII envoyait au chancelier les insignes de l'ordre du Christ avec une lettre aussi fine que flatteuse.

Le prince de Bismarck lui envoya sa réponse le 16 janvier 1886 ; cette lettre ne mettait pas fin au *kulturkampf*, mais marquait la fin des hostilités ; en effet, le 21 mai 1886, la Prusse abrogeait les lois de mai 1873 et 1874, ce à quoi la médiation des Carolines avait très heureusement contribué.

D'un autre côté, les rapports entre l'Espagne et l'Allemagne furent heureusement pacifiés ; la pacification fut même si complète que, le 3 novembre 1886, l'Allemagne renonçait gracieusement à l'un des droits établis par l'article 5 du protocole du 17 décembre 1885, à l'établissement d'une station navale dans les Carolines.

Mais, bientôt la guerre hispano-américaine de 1898 devait changer les dispositions de l'Espagne. De plus en plus impuissante à retenir ses colonies qui lui échappaient, elle abandonnait ses prétentions lointaines sur l'Océan ; dans le même moment, l'empereur allemand ouvrait à son pays des voies nouvelles, il prononçait la célèbre parole : « notre avenir est sur l'eau ». Tandis que l'Espagne abandonnait son rôle colonial, l'Allemagne, au contraire, en cherchait un nouveau ; et c'est ainsi que, le 12 février 1899, l'Espagne céda à l'Allemagne, moyennant 25 millions de pesetas, les îles Carolines et les Mariannes à la réserve d'une de ces dernières.

TROISIÈME PARTIE

La médiation à La Haye.

CHAPITRE I

La première Conférence internationale de La Haye de 1899.

§ 1. — Circonstances dans lesquelles elle se réunit.

Le 12/24 août 1898, le comte Mouravieff, ministre des affaires étrangères de Russie, adressait, aux représentants des puissances accréditées à Saint-Pétersbourg, une circulaire dans laquelle il s'exprimait ainsi : « Le maintien de la paix générale et une réduction possible des armements excessifs qui pèsent sur toutes les nations, se présentent dans la situation actuelle du monde entier, comme l'idéal auquel devraient tendre les efforts de tous les gouvernements.

Les vues humanitaires et magnanimes de Sa Majesté l'Empereur, mon Auguste Maître, y sont entièrement acquises..... et le gouvernement impérial croit que le moment actuel serait très favorable..... » Cette circulaire, dont la rédaction différait du langage ordinaire des documents diplomatiques, insistait sur les inconvénients financiers de l'accroissement des armements et du système de la paix armée.

La Russie avait des raisons personnelles pour faire ces propositions.

Au mois de mars 1898, l'Autriche se proposait de renouveler son matériel d'artillerie et la Russie se préparait à l'imiter, lorsque le ministre de la guerre Kouropatkine pensa que, si l'Autriche s'abstenait de faire cette réfection, la Russie pourrait vraisemblablement éviter la dépense que nécessiterait la transformation de son matériel ; et il projeta de proposer une convention austro-russe, en vertu de laquelle les deux puissances prendraient réciproquement l'engagement de ne pas modifier leurs armements respectifs. Il soumit son projet aux ministres des finances et des affaires étrangères, mais tous deux firent observer qu'une convention réduite aux seuls rapports de l'Autriche et de la Russie n'aurait aucune efficacité : elle n'empêcherait pas les puissances de renouveler leurs armements, ce qui amé-

nerait la Russie à faire la dépense qu'elle voulait éviter.

Ce qu'il fallait c'était un accord qui ne fût pas limité à deux seules puissances, mais qui embrassât la généralité des puissances, dont il limiterait les armements. C'était proposer là une conférence pour la limitation des armements.

Ce projet fut soumis au tsar, qui entra dans les vues de ses ministres, et lança le 12/24 août la première circulaire

Cette idée rencontra de telles résistances que la diplomatie impériale se demanda si elle n'allait pas à un échec certain. Pour sauver son projet, elle en élargit le programme ; elle y fit entrer des questions susceptibles d'une solution immédiate ; elle reprit quelques anciens thèmes déjà traités dans des conférences antérieures : la civilisation de la guerre, déjà traitée à la conférence de Bruxelles de 1874 ; la revision de la convention de Genève de 1864 et quelques problèmes tels que l'interdiction de certaines armes. Enfin elle proposa la limitation de l'armement en favorisant le règne du droit dans les relations internationales par l'arbitrage, et le développement de la paix dans les relations diplomatiques par les bons offices et la médiation.

Ainsi élargi, le programme d'une conférence était très acceptable. L'attitude des diplomaties changea

aussitôt. Autant elles avaient été réservées sur la première circulaire, autant elles firent bon accueil au message russe du 30 décembre 1898/11 janvier 1899, qui leur soumettait ce nouveau programme qu'elles acceptèrent.

La circulaire avait été envoyée à toutes les puissances représentées diplomatiquement à Saint-Petersbourg ; ainsi se trouvèrent invités tous les Etats européens : les Etats-Unis et le Mexique représentaient seuls le Nouveau-Monde, car le Brésil pour des motifs un peu compliqués refusait de venir ; la Chine, le Siam, la Perse, qui avaient des représentants à Saint-Petersbourg, figuraient donc à la conférence, bien que ces pays ne bénéficient pas ordinairement du droit commun au point de vue international. Quant au Japon, ses victoires récentes sur la Chine (1894-95) et sa conduite au point de vue international, le mettaient sur un pied d'égalité avec les Etats européens.

La non représentation du pape à la conférence, fut d'autant plus remarquée qu'il avait déjà joué un grand rôle dans les questions d'arbitrage. Son absence s'explique par des considérations qui règlent la politique italienne. Mais les lettres échangées entre la reine de Hollande et le Souverain Pontife, qui furent lues au début de la conférence, prouvent que l'on

avait pris en considération l'autorité morale de la papauté.

La conférence se réunit à La Haye, sur l'invitation de la reine Wilhelmine de Hollande ; elle s'ouvrit le 18 mai et termina, le 29 juillet 1899, ses travaux qui avait été répartis entre trois commissions :

1° Commission pour la limitation de l'armement, président M. Beernaert.

2° Commission pour la réglementation du droit de la guerre et l'extension de la convention de Genève à la guerre maritime, président M. de Martens.

3° Commission pour le règlement pacifique des litiges internationaux, président M. Léon Bourgeois.

Les deux premières commissions se subdivisent chacune en deux sous-commissions ; la troisième élut un comité d'examen chargé de faire le travail préparatoire.

L'ensemble des travaux de la conférence fut consignée dans un acte signé par les seuls plénipotentiaires et qui porte le titre d' « Acte Final ».

§ 2

La Conférence de la Paix, comme nous l'avons dit plus haut, se réunit à La Haye, au château du Bois le 18 mai 1899.

La première séance fut ouverte sous la présidence de M. de Beaufort, ministre des affaires étrangères

des Pays-Bas, qui, au nom de la reine, souhaite la bienvenue aux délégués ; il soumit ensuite à la conférence deux propositions : premièrement, offrir à l'empereur de toutes les Russies, des félicitations par la voie télégraphique ; et deuxièmement, déférer la présidence de l'assemblée à l'ambassadeur du tsar, S. E. M. de Staal, « dont la grande expérience des affaires et les qualités éminentes contribueront largement à faciliter les nobles travaux que vous allez entreprendre » (1).

Les deux propositions furent adoptées unanimement.

Dans la séance du 20 mai, le président, M. de Staal, prononce un discours, dans lequel il expose qu'aux termes de la circulaire du 12 août, le but de la conférence est de « rechercher les moyens les plus efficaces d'assurer à tous les peuples les bienfaits d'une paix réelle et durable » ; il ajoute que pour assurer la bonne marche des travaux, il faut procéder à une répartition de la besogne. Il soumet en conséquence le projet suivant :

« Il sera constitué trois commissions :

La *première* commission sera compétente pour les articles 1, 2, 3 et 4 de la circulaire du 30 décembre 1898.

(1) Discours de M. de Beaufort, *Conférence internationale de la paix*, 1^{re} partie, p. 10.

La *seconde* commission sera compétente pour les articles 5, 6 et 7 de la dite circulaire.

La *troisième* commission sera compétente pour l'article 8 de la même circulaire » (1).

Ce sont les travaux de la troisième commission que nous allons suivre, particulièrement en ce qui concerne l'objet de notre étude.

Donc, le programme de la troisième commission se trouve exposé dans le huitième et dernier alinéa de la circulaire Mouravieff : « Acceptation en principe de l'usage de bons offices, de la médiation et de l'arbitrage facultatif, pour des cas qui s'y prêtent, dans le but de prévenir des conflits armés entre nations ; entente au sujet de leur mode d'application et établissement d'une pratique uniforme dans leur emploi ».

La troisième commission attire dès le commencement, par l'importance de son œuvre, tous les regards et concentre autour d'elle tous les efforts de la conférence.

Tous les premiers délégués de presque toutes les puissances s'y inscrivirent, ce qui atteste l'importance de son rôle et de ses travaux.

(1) *Conférence internationale de la paix*, I^{re} partie, p. 14.

Voici la composition de son bureau :

S. E. le comte Nigra,	}	Présidents d'honneur.
S. E. Sir Julian Pauncefote,		
M. Léon Bourgeois,		Président.
M. de Bille,	}	
Baron d'Estournelles de Constant,		
Comte de Macedo,		
M. Mérey de Kapos-Mére,		Vice-Présidents.
M. Pompilj,		
M. Zorn,		

La troisième commission se réunit pour la première fois le 23 mai, et M. Léon Bourgeois déterminait ainsi la direction générale de ses travaux : « La troisième commission a cette bonne fortune qu'aucune division ne peut exister entre ses membres sur les idées générales d'où leur œuvre doit procéder.

Ils sont assurés de partir ensemble dans la poursuite de la tâche entreprise. Le devoir du président est de s'efforcer de mettre le plus loin possible sur cette route le point jusqu'auquel tous pourront poursuivre ensemble leur chemin » (1).

Le 26 mai, deux projets émanant du gouvernement russe, furent déposés. M. L. Bourgeois, après avoir remercié le gouvernement impérial d'avoir donné une base précise aux délibérations de la commission, demande la permission d'indiquer les questions qui semblent devoir faire l'objet de son examen, et de

(1) *Conférence internationale de la paix*, IV^e partie, p. 1.

régler ainsi le cadre et l'ordre des travaux à entreprendre. « Il convient premièrement, dit-il, d'examiner le principe général qui nous rassemble. Sommes-nous d'accord pour tenter, suivant l'expression de M. Descamps, d'établir de préférence par le droit et de régler, en cas de différend, par la justice les rapports entre les nations ? En d'autres termes, doit-on recourir de préférence aux moyens pacifiques plutôt qu'à la force pour régler les différends entre nations ? Si nous sommes d'accord sur ce principe général, nous aurons à rechercher quels sont les moyens de parvenir à ce résultat. A défaut de l'œuvre journalière de la diplomatie, qui peut assurer l'amiable accord *direct*, nous rechercherons les modalités de l'amiable accord *indirect* par la MÉDIATION. Ceci pouvait constituer le premier chapitre de nos discussions » (1).

Comme la commission ne pouvait pas aborder *de plano* la discussion des textes déposés, le président propose d'en remettre l'examen préalable à un comité spécial.

Sur la proposition du chevalier Descamps, le bureau de la commission procède, séance tenante, à la désignation du comité d'examen, composé de MM. Asser, Descamps, d'Estournelles, Hols, Lammach,

(1) *Conférence internationale de la paix*, IV^e partie, p. 2.

de Martens, Odier et Zorn (1), il se réunit le jour même, sous la présidence de M. Bourgeois, pour constituer son bureau et commencer ses travaux.

Est élu à l'unanimité :

Président et rapporteur : le chevalier Descamps ;

Secrétaire : le baron d'Estournelles de Constant ;

Secrétaire-adjoint : M. Jarousse de Sillac, attaché d'ambassade.

Le comité reçoit communication des documents suivants :

« Eléments pour l'élaboration d'un projet de convention à conclure entre les puissances participant à la conférence de La Haye » (2), déposés par

(1) Sur la composition de ce comité, voir de Lapradelle : *La conférence de la paix*, dans la *Revue générale de droit international public*, t. VI, 1899, p. 769, note 1.

(2) ARTICLE PREMIER. — A l'effet de prévenir autant que possible le recours à la force dans les rapports internationaux, les puissances signataires sont convenues d'employer tous leurs efforts pour amener, par des moyens pacifiques, la solution des conflits qui pourraient surgir entre elles.

ART. 2. — En conséquence, les puissances signataires ont décidé qu'en cas de dissentiment grave ou de conflit, avant d'en appeler aux armes, elles auront recours, en tant que les circonstances l'admettraient, aux bons offices ou à la médiation d'une ou plusieurs puissances amies.

ART. 3. — En cas de médiation acceptée spontanément par les Etats se trouvant en conflit, le but du gouvernement médiateur consiste dans la conciliation des prétentions opposées et dans l'apaisement des ressentiments qui peuvent s'être produits entre ces Etats.

ART. 4. — Le rôle du gouvernement médiateur cesse du moment

la délégation russe, accompagnés d'une « *Notice explicative* », et un « *Amendement au projet russe* » (1) déposé par le comte Nigra.

que la transaction proposée par lui, ou les bases d'une entente amicale qu'il aurait suggérées ne seraient point acceptées par les Etats en conflits.

ART. 5. — Les puissances jugent utile que, dans le cas de dissentiment grave ou de conflit entre Etats civilisés concernant des questions d'intérêt politique, — indépendamment du recours que pourraient avoir les puissances en litige aux bons offices ou à la médiation des puissances non impliquées dans le conflit, — ces dernières offrent de leur propre initiative en tant que les circonstances s'y prêteraient aux Etats en litige leurs bons offices ou leur médiation, afin d'aplanir le différend survenu, en leur proposant une solution amiable qui, sans toucher aux intérêts des autres Etats, serait de nature à concilier au mieux les intérêts des parties en litige.

ART. 6. — Il demeure bien entendu que la médiation et les bons offices, soit sur l'initiative des parties en litige, soit sur celle des puissances neutres, ont strictement le caractère de conseil amical, et nullement force obligatoire.

(1) Dans le but de prévenir ou de faire cesser les conflits internationaux, la conférence de la paix, réunie à La Haye, a résolu de soumettre aux gouvernements qui y sont représentés les articles suivants destinés à être convertis en stipulation internationale.

ARTICLE PREMIER. — En cas d'imminence d'un conflit entre deux puissances, et après l'insuccès de toute tentative de conciliation au moyen des négociations directes, les parties en litige sont obligées de recourir à la médiation ou à l'arbitrage dans les cas indiqués par le présent acte.

ART. 2. — Dans tous les autres cas, la médiation ou l'arbitrage seront recommandés par les puissances signataires, mais demeureront facultatifs.

ART. 3. — Chacune des puissances signataires du présent acte, non impliquées dans le conflit, a, en tout cas, et même pendant les

Les travaux de la troisième commission et du comité d'examen sont résumés dans le remarquable rapport fait par le chevalier Descamps, devant la conférence, réunie en séance plénière le 25 juillet, sous la présidence de M. de Staal.

Le chevalier Descamps commence son rapport (1) en rappelant à la conférence que le message russe convie les Etats à unir tous leurs efforts pour le *maintien général de la paix*.

La médiation et l'arbitrage, qui ont été portés au

hostilités, le droit d'offrir aux parties contendantes ses bons offices ou sa médiation, ou de leur proposer de recourir à la médiation d'une autre puissance, également neutre, ou à l'arbitrage.

Cette offre ou cette proposition ne peut être considérée, par l'une ou par l'autre des parties en litige comme un acte peu amical, même dans le cas où la médiation et l'arbitrage, n'étant pas obligatoires, seraient refusés.

ART. 4. — La demande ou l'offre de médiation a la priorité sur la proposition d'arbitrage. Mais l'arbitrage peut ou doit être proposé selon les cas, non seulement lorsqu'il n'y a pas de demande ou offre de médiation, mais aussi lorsque la médiation aurait été refusée ou n'aurait pas abouti à la conciliation.

ART. 5. — La proposition de médiation ou d'arbitrage, tant qu'elle n'est pas formellement acceptée par toutes les parties en litige, ne peut avoir pour effet, sauf convention contraire, d'interrompre, retarder ou entraver la mobilisation et autres mesures préparatoires ainsi que les opérations en cours.

ART. 6. — Le recours à la médiation ou à l'arbitrage, conformément à l'article premier, est obligatoire :

1^o

2^o

(1) *Conférence internationale de la paix*, I^{re} partie, annexe, p. 75.

programme des travaux de la conférence par la circulaire Mouravieff « appartiennent par excellence aux institutions qui tendent à la consolidation et à l'organisation de la paix. »

La mission de faire une étude préliminaire sur ces deux voies pacifiques, dont l'importance a été signalée par M. de Staal, à l'occasion de l'inauguration des travaux de la conférence, a été confiée par la troisième commission à un comité d'examen, élu dans son sein.

Le comité a consigné le résultat de ses travaux dans un projet, présenté d'abord à la troisième commission avant d'être présenté à la conférence.

Le comité a donné à cet acte international élaboré par lui, le titre de : « Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux » (1).

Cet acte est divisé en quatre titres :

I. — *Maintien de la paix générale.*

II. — *Des bons offices et de la médiation.*

III. — *Des commissions internationales d'enquêtes.*

IV. — *De l'arbitrage international.*

La convention contient en outre quelques disposi-

(1) C'est dans sa quatorzième séance du 4 juillet que le comité a arrêté ce titre, après avoir discuté le titre de *Code international de la paix*, proposé par le chevalier Descamps, et celui de *Réglementation pacifique des conflits internationaux* proposé par M. Asser.

tions générales concernant les ratifications, les adhésions et les dénonciations.

Le chevalier Descamps ajoute que le comité a suivi l'ordre général « nettement indiqué » au commencement des travaux par M. Léon Bourgeois. La médiation et les bons offices, formant naturellement le premier chapitre des délibérations, le comité les a étudiés en prenant pour base le projet russe : « Eléments pour l'élaboration d'un projet de convention à conclure entre les puissances participant à la conférence de La Haye » ; des dispositions nouvelles ont été ajoutées et l'ordre des articles de l'avant-projet a été modifié (1).

Le texte de la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, qui a été soumis à la conférence, débute par un préambule qui est ainsi conçu :

« Animés de la ferme volonté de concourir au maintien de la paix générale ;

Résolus à favoriser de tous leurs efforts le règlement amiable des conflits internationaux ;

Reconnaissant la solidarité qui unit les membres de la société des nations civilisées ;

(1) Dans la deuxième séance du comité d'examen du 29 mai, après un échange d'observations générales, l'article qui figurait au numéro 5, dans l'avant-projet, passe au numéro 3, dans la convention.

Voulant étendre l'empire du droit, et fortifier le sentiment de la justice internationale ;

Convaincus..... ;

Estimant avec l'auguste initiateur de la conférence internationale de la paix, qu'il importe de consacrer dans un accord international les principes d'équité et de droit sur lesquels reposent la sécurité des Etats et le bien-être des peuples ;

Désirant conclure une convention à cet effet, ont nommé pour leurs plénipotentiaires, savoir... :

Lesquels, après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes : »

TITRE PREMIER

Du maintien de la paix générale

Ce titre contient un seul article :

ARTICLE PREMIER. — *En vue de prévenir autant que possible le recours à la force dans les rapports entre les Etats, les puissances signataires conviennent d'employer tous leurs efforts pour assurer le règlement pacifique des différends internationaux.*

Cet article a une portée générale ; il tend à la consolidation de la paix.

C'est une déclaration de principes, en harmonie avec la première circulaire Mouravieff et conforme aux affirmations de M. de Staal : « Les nations ont un ardent besoin de paix....., nous devons à nous-

même de faire œuvre utile en précisant le mode d'emploi de quelques-uns des moyens destinés à assurer la paix. Parmi ces moyens, il faut placer l'arbitrage et la médiation » (1).

Les puissances signataires affirment dans cet article leur volonté de recourir aux moyens pacifiques pour assurer le règlement de leurs différends.

Cette déclaration de principes, que les délégués des puissances ont inscrite en tête de leur programme constitue « un défi jeté à certaines aspirations belliqueuses de notre époque » (2).

Le terme « conflit », qui figurait dans le projet russe, a été remplacé, à la demande du comte de Macédo, et sur une observation du chevalier Descamps (3) par « différend », terme qui donne une plus large consécration aux dispositions de l'article premier.

TITRE II

Des bons offices et de la médiation.

ART. 2. — *En cas de dissentiment grave ou de conflit, avant d'en appeler aux armes, les puissances signataires conviennent d'avoir recours, en tant*

(1) Discours de M. Staal, *Conférence internationale de la paix*, I^{re} partie, p. 13.

(2) Mérignhac, *La Conférence internationale de la paix*, p. 263.

(3) *La Conférence internationale de la paix*, IV^e partie. Comité d'examen, p. 3.

que les circonstances le permettront, aux bons offices ou à la médiation d'une ou de plusieurs puissances amies.

Cet article prévoit une hypothèse, quand les bons offices ou la médiation peuvent intervenir.

Les troubles que produit une guerre dans les relations d'Etat à Etat, rendent nécessaire l'intervention de ces institutions pacifiques, soit pour prévenir soit pour apaiser les conflits armés.

D'après les dispositions de l'article 2, la médiation ne peut pas intervenir dans tous les différends sans distinction ; ainsi, dans les différends de peu de gravité, les négociations directes sont suffisantes ; les parties ne recourront à la médiation que dans le cas de « dissentiment grave ou de conflit ». En dehors de ces cas, l'intervention d'un tiers « pourrait constituer une ingérence sans raison d'être, et non sans danger » (1).

L'idée qui a inspiré l'article 2 du projet russe est tirée du XXIII^e protocole du congrès de Paris, mais à la place du vœu contenu dans le protocole parisien, le projet russe contenait un engagement. Mais on se demandait alors si cet engagement des puissances, de recourir à la médiation, doit rester absolu ou s'il convient de le tempérer.

Dans la notice explicative, annexée au projet russe,

(1) *La Conférence internationale de la paix*, I^{re} partie, p. 77.

il est dit qu'un engagement aussi général aurait toutes les chances de rester à l'état de lettre morte : le mieux serait donc de le tempérer. « La demande de médiation présuppose nécessairement un accord préalable entre les Etats intéressés au sujet de la nécessité ou de l'opportunité de celle-ci. Or, un accord semblable n'est pas toujours possible dans l'ardeur d'un conflit entre des intérêts diamétralement opposés. En tout cas, il ne peut être question de rendre obligatoire la demande de médiation pour les Etats dont les intérêts sont en jeu, et cela notamment pour la raison que cette demande exige la concordance des volontés opposées et l'accord des parties concernant le choix du médiateur.

Les traités, malheureusement peu nombreux encore, qui rendent obligatoire la demande d'arbitrage, règlent en même temps dans la plupart des cas à l'avance, l'organisation du tribunal appelé à rendre la sentence arbitrale, sans que cette organisation puisse dépendre du consentement ou du non-consentement des parties intéressées. Il va de soi que dans les traités il ne peut être question de la détermination obligatoire pour les parties du choix d'un médiateur, dont les conseils ne peuvent avoir qu'une autorité morale, déterminée par le respect et la confiance qu'il inspire aux parties intéressées. La désignation des médiateurs doit nécessairement se produire par l'accord

des parties ; or, comme cet accord dépend absolument de leur bonne volonté et peut même, si ce bon vouloir est acquis, se trouver irréalisable, il s'ensuit que l'on ne doit pas considérer la demande de médiation comme obligatoire pour les Etats directement intéressés. Si même les traités imposaient un pareil devoir aux Etats, en cas de conflit, ce devoir resterait en général lettre morte car les conventions ne sauraient obliger les Etats, en dépit de tout, à arrêter leur choix sur tel ou tel médiateur » (1).

En comparant l'arbitrage à la médiation, la notice russe conclut que, si l'arbitrage obligatoire est compréhensible, il ne peut pas être question de médiation obligatoire, car ce moyen pacifique doit rester par sa conception même absolument facultatif.

C'est pour ces raisons que dans le projet russe l'obligation inscrite dans la première partie de l'article 2, est atténuée considérablement par cette réserve « en tant que les circonstances l'admettraient. »

C'est autour de ces mots qu'ont tourné les discussions devant le comité d'examen et devant la troisième commission. Comme les procès-verbaux sont un peu sobres de détails, nous laissons la parole au docteur Zorn, un des délégués de l'Allemagne, membre du comité d'examen, pour nous exposer les

(1) *La Conférence internationale de la paix*, IV^e part., annexes, p. 8.

raisons pour lesquelles à ces mots : « en tant que les circonstances l'admettraient » qui figuraient dans l'avant-projet russe, on a substitué « en tant que les circonstances le permettront. »

« Il fallut livrer, dit le docteur Zorn, un combat vif et intéressant, sur ces derniers mots..... Lors de la discussion de l'article 2, Asser demanda la suppression de la clause de circonstance qui, d'après lui, retirait toute valeur à cet article.

Il ne devait dépendre d'aucune circonstance que les Etats acceptassent la médiation, mais dans tous les cas il fallait que l'obligation juridique lui en fût imposée. Par cette clause, selon lui, l'article perdait tout son prix. Que cette rigoureuse sortie d'Asser fût appuyée par les représentants belge et suisse, cela se conçoit naturellement. Mais elle reçut aussi l'adhésion du comte Nigra et de lord Pauncefote, le père, comme on sait, du projet du traité d'arbitrage qui échoua entre l'Angleterre et les Etats-Unis.

Je leur opposais que, sans la clause de circonstance, non seulement l'article 2, mais la convention entière serait absolument inacceptable. Aucun Etat, conscient de sa dignité, ne pourrait, pas plus que les grandes puissances, se laisser lier dans la satisfaction de ses intérêts au point où le ferait ce texte sans la soupape de la clause. Personne, dans cette première discussion, ne m'aida à défendre ces vues. Lammach, natu-

rellement aimable et conciliateur, chercha à tourner la difficulté par une nouvelle rédaction. Au premier scrutin, la clause fut rejetée par 5 voix contre 4 (1)... Je déclarais qu'en tout état de cause, dans la commission et éventuellement dans la conférence plénière, je proposerai à nouveau le rétablissement de cette clause, parce que, selon ma conviction personnelle, le sort de la convention toute entière en dépendait. Au début de la discussion, se manifesta donc aussi le danger déjà signalé d'une coalition des Etats secondaires, sous la direction de l'une ou de l'autre des grandes puissances ; elle eût pu conduire à de grandes difficultés politiques, rendre même illusoire toute l'œuvre de la conférence et retentir

(1) Le vote, dont parle le docteur Zorn, a eu lieu dans la séance du 29 mai du comité d'examen. Le président ayant résumé les propositions en présence, le comité eut à se prononcer entre celle de M. Lammach « en tant que des circonstances exceptionnelles ne rendent ce moyen manifestement impossible » (texte primitif de l'amendement), et celle de M. Asser, qui demandait la suppression pure et simple de la réserve.

On vote :

Pour la *suppression pure et simple* : Pauncefote, Nigra, Decamps, Asser, Odier.

Pour la *rédaction de M. Lammach* : Bourgeois, Hols, Zorn, Lammach.

Absention : de Martens.

Le baron d'Estournelles n'a pas pris part au vote. La suppression des mots « en tant que les circonstances l'admettraient » est votée, mais sous réserve d'une discussion ultérieure.

bien au delà de ses travaux. Quatre grandes puissances étaient mises en minorité par trois Etats secondaires et deux grandes puissances. Il ne faut pas une grande sagacité pour comprendre le motif de l'abstention, en pleine lecture, de la Russie, représentée par M. de Martens, et que Meurer signale à bon droit comme le centre intelligent de la conférence.

Quand le comité aborda la seconde lecture, la situation générale s'était essentiellement modifiée dans la conférence. Le représentant de la Russie intervint dès lors nettement en faveur de la clause; lord Pauncefote avait dans l'intervalle changé d'opinion; le représentant de la Suisse avait également modifié son attitude: si bien que la clause fut rétablie sans difficultés, même sans discussion. Il faut tenir pour certain que cette modification était en connexion avec les incidents de la discussion du projet de désarmement » (1).

Donc, la clause qui figurait dans le projet russe fut adoptée définitivement, mais on a substitué « sans doute par élégance grammaticale » les mots « en tant que les circonstances le permettront » à la phrase « en tant que les circonstances l'admettraient » (2).

(1) *Pour apprécier la Conférence de La Haye, Revue du droit public et de la science politique*, 1904, p. 237, par le docteur Zorn.

(2) A. Desjardins, dans la *Revue des Deux-Mondes*, septembre 1899.

Le chevalier Descamps dans son rapport dit :
« Ce tempérament a été accepté comme étant en rapport avec toutes les exigences pratiques éventuelles, sans être considéré toutefois comme opposé aux intentions qui avaient inspiré les premières formules » (1).

De toutes les formules de tempérance proposées, la conférence a adopté la plus large, celle qui permet des exceptions indéfinies, et qui réduit la valeur pratique de l'obligation du recours à la médiation, à la valeur pratique du XXIII^e protocole de 1856.

ART. 3. — *Indépendamment de ce recours, les puissances signataires jugent utile qu'une ou plusieurs puissances étrangères au conflit offrent de leur propre initiative, en tant que les circonstances s'y prêtent, leurs bons offices ou leur médiation aux Etats en conflit.*

Le droit d'offrir les bons offices ou la médiation appartient aux puissances étrangères au conflit, même pendant le cours des hostilités.

L'exercice de ce droit ne peut jamais être considéré par l'une ou par l'autre des parties en litige comme un acte peu amical.

Cet article a une très grande importance parce qu'il consacre, pour la première fois, dans le droit international, l'obligation morale pour les tiers, d'of-

(1) *La Conférence internationale de la paix*, I^{re} partie, p. 77.

frir leur médiation aux puissances divisées par un différend.

Avant que cette règle fût édictée, nous avons vu que les auteurs étaient partagés sur la question de savoir si les neutres, en vertu du principe de la solidarité internationale, ont le devoir d'intervenir et offrir aux contendants leur médiation.

Certains auteurs considéraient la médiation comme une « ingérence dangereuse et nuisible dans les affaires d'autrui » ; d'autres conseillaient aux États de s'abstenir de la médiation « de crainte de s'aliéner sans raison suffisante les sympathies de l'une ou de l'autre des parties en cause » (1).

Inspirés de ces idées, en l'absence de toute règle formelle, les neutres, dans bien des cas, n'ont aucunement tenté de proposer leur médiation pour empêcher des guerres dont les conséquences ont été ressenties dans toute la communauté internationale.

« Les États modernes ne peuvent rester indifférents aux conflits internationaux, en quelque endroit qu'ils puissent surgir et quelles que soient les parties en cause.

A l'heure qu'il est, la guerre, survenant même entre deux États, apparaît comme un mal international. Pour combattre ce mal, il est besoin de

(1) Voir I^{re} partie, p. 48 et suiv.

moyens d'une portée générale ; il faut réunir les efforts de tous les États et de chaque État en particulier » (1).

Donc l'article 3 affirme le devoir pour les neutres d'offrir leur médiation afin de prévenir les conflits armés.

Cette disposition principale est tempérée ici, tout comme dans l'article 2, par une réserve : « en tant que les circonstances s'y prêtent ». Ce tempérament « indique nettement qu'il ne s'agit pas de donner carrière à des démarches qui ne seraient point marquées du sceau de la prudence, de l'opportunité, d'une sage appréciation des événements et d'un sincère désir de pacification » (2).

Dans la discussion suivie devant la troisième commission, M. Veljkowitch, délégué de la Serbie, désirait mettre l'article 3 qui traite de l'*offre* de la médiation en concordance avec l'article 2 qui traite de la *demande* de médiation.

Il faudrait y indiquer, dit-il, qu'il s'agit également d'un cas de conflit grave, par conséquent, il faut substituer aux mots « en conflit » les mots : « entre lesquels a surgi un conflit grave pouvant amener la rupture des relations pacifiques ».

(1) Notice Russe, *Conférence internationale de la paix*, IV^e partie, annexes, p. 8.

(2) *La Conférence internationale de la paix*, I^{re} partie, p. 78.

Le chevalier Descamps explique que les deux articles sont en concordance, qu'il n'y a pas de doute, d'après lui, que l'article 3 ne s'applique également qu'au cas de dissentiment grave pouvant amener la guerre.

Ces explications cadrant avec les vues du délégué de la Serbie, celui-ci déclare qu'il serait satisfait si ces explications sont insérées au procès-verbal comme étant l'interprétation authentique de la commission. « La commission a donné satisfaction à cette suggestion en constatant que l'article 3 vise bien, en effet, le même cas que l'article 2, en ce qui concerne le caractère du différend donnant lieu aux bons offices et à la médiation » (1).

Le comité d'examen, d'accord avec la délégation russe, dit le chevalier Descamps dans son premier rapport devant la troisième commission, a estimé qu'il y avait lieu de reconnaître à ces offres de médiation le caractère d'une démarche utile, afin que les bonnes volontés ne soient point paralysées et que les intérêts généraux de la paix soient plus facilement sauvegardés. On a adopté alors les dispositions additionnelles proposées par le comte Nigra(2).

Le projet russe s'occupait de l'offre de la médiation par les neutres comme moyen de prévenir les conflits

(1) *La Conférence internationale de la paix*, I^{re} partie, p. 78.

(2) Amendement au projet russe, article 3.

armés. Les dispositions additionnelles étendent ce droit : la médiation peut être offerte même pendant le cours des hostilités.

Enfin, pour donner d'avance une garantie aux États que leur offre de médiation ne serait pas mal interprétée, l'article 3 spécifie expressément que l'exercice de ce droit ne peut jamais être considéré comme un acte peu amical.

M. Veljkowitch fait observer devant la troisième commission (septième séance du 20 juillet) qu'il est mentionné dans le troisième alinéa que l'exercice du droit d'offrir la médiation ne peut être considéré comme acte peu amical ; il conviendrait, ajoute-il, de prévoir le cas où la puissance à qui on a fait une offre conciliatrice, ne serait pas en mesure de l'accepter ; il propose, par conséquent, de décider que le refus ne peut également être considéré comme un acte peu amical.

M. Asser lui répond que cette question a été examinée par le comité, mais on n'a pas été d'avis d'insérer une convention qui a pour but d'encourager toutes les mesures qui mènent à la paix, une clause qui irait à l'encontre de ce but, et qui constituerait « presque une invitation à refuser la médiation. Il va sans dire que le refus ne peut jamais être considéré comme un acte peu amical ».

Cette interprétation est insérée au procès-verbal.

ART. 4. — *Le rôle de médiateur consiste à concilier les prétentions opposées et apaiser les ressentiments qui peuvent s'être produits entre les Etats en conflits.*

Cet article, en harmonie avec le projet russe, détermine en traits généraux le rôle du médiateur, qui peut se résumer en deux mots : « conciliation et apaisement ». Nous avons déjà dit que Vattel concevait ce rôle de la même manière : le médiateur n'est pas un juge, mais un conciliateur.

ART. 5. — *Les fonctions du médiateur cessent du moment où il est constaté soit par l'une des parties en litige, soit par le médiateur lui-même, que les moyens de conciliation proposés par lui, ne sont pas acceptés.*

Lorsque la mission du médiateur n'est pas couronnée de succès, l'article 5 fixe le moment quand il est déchargé de la fonction qu'il a assumée.

ART. 6. — *Les bons offices et la médiation soit sur le recours des parties en conflit, soit sur l'initiative des puissances étrangères au conflit, ont exclusivement le caractère de conseil et n'ont jamais force obligatoire.*

L'article 6 fait ressortir le caractère essentiel de la médiation d'être un conseil amical sans force obligatoire, excluant par conséquent toute contrainte. La « médiation armée », dit le chevalier Descamps,

n'est pas une médiation. « La sphère où se meut la médiation est et doit demeurer la sphère des conseils amicalement offerts ou demandés » (1).

ART. 7. — *L'acceptation de la médiation ne peut avoir pour effet, sauf convention contraire, d'interrompre, de retarder ou d'entraver la mobilisation et autres mesures préparatoires à la guerre.*

Si elle intervient après l'ouverture des hostilités, elle n'interrompt pas, sauf convention contraire, les opérations militaires en cours.

L'article 7 est dû à l'initiative du comte Nigra. Il figure dans *l'amendement au projet russe*, sous le numéro V.

Cet article règle les effets de la médiation dans ses rapports, soit avec les préparatifs de guerre, soit avec les opérations militaires en cours. Le but de la proposition, comme l'a expliqué très bien le comte Nigra devant la troisième commission, est de rendre la médiation plus facilement acceptable, en n'y attachant pas nécessairement comme conséquence immédiate et normale, l'interruption de la mobilisation ou des autres mesures préparatoires, mais en laissant aux Etats intéressés la liberté de stipuler éventuellement par une convention, cette suspension. Donc cet article envisage deux hypothèses distinctes :

(1) *La Conférence internationale de la paix*, I^{re} partie, p. 79.

Celle où la médiation interviendrait avant la déclaration de guerre, et alors elle n'empêchera pas les mesures préparatoires;

Celle où elle interviendrait après le commencement des hostilités, et alors les opérations militaires en cours ne seront pas suspendues.

ART. 8. — *Les puissances signataires sont d'accord pour recommander l'application dans les circonstances qui le permettent, d'une médiation spéciale sous la forme suivante.*

En cas de différend grave compromettant la paix, les Etats en conflit choisissent respectivement une puissance à laquelle ils confient la mission d'entrer en rapport direct avec la puissance choisie d'autre part, à l'effet de prévenir la rupture des relations pacifiques.

Pendant la durée de ce mandat dont le terme, sauf stipulation contraire, ne peut excéder trente jours, les Etats en litige cessent tout rapport direct au sujet du conflit, lequel est considéré comme déferé exclusivement aux puissances médiatrices. Celles-ci doivent appliquer tous leurs efforts à régler le différend.

En cas de rupture effective des relations pacifiques, ces puissances demeurent chargées de la mission commune de profiter de toute occasion pour rétablir la paix.

L'article 8 a été proposé par le délégué américain, E. W. Holls (1) ; lors de la discussion de cette proposition, M. Holls a expliqué les idées fondamentales sur lesquelles repose la « médiation spéciale » qu'il a soumise au comité. « C'est une vérité, dit-il, qui saute aux yeux et qui a toujours été consacrée dans la vie privée par la constitution de seconds ou témoins dans les affaires d'honneur, qu'à la veille d'une rencontre fatale il vaut mieux laisser la discussion des points controversés à des tiers qu'aux parties intéressées elles-mêmes. Le témoin jouit de l'entière confiance de son ami, dont il s'efforce de défendre les intérêts de son mieux jusqu'à ce que l'affaire ait eu une solution, et pourtant, n'étant pas directement en cause, il conserve toujours la liberté d'un ami commun ou arbitre » (2).

(1) *Conférence internationale de la paix*, IV^e partie, p. 8.

(2) La proposition Holls a été déposée dans la séance du 29 mai du comité d'examen, et discutée dans la séance du 31 mai.

Voici le texte de cette proposition :

Les puissances signataires sont tombées d'accord de recommander l'application, dans les circonstances qui peuvent le permettre, d'une médiation spéciale, sous la forme suivante :

En cas de différend grave menaçant la paix, les Etats en litige choisissent respectivement une puissance neutre avec la mission d'entrer en rapport direct à l'effet de prévenir la rupture des relations pacifiques.

Pendant une durée de vingt jours, sauf stipulation d'un autre délai la question en litige est considérée comme déferée exclusivement à ces puissances. Elles doivent appliquer tous leurs efforts à régler le

En partant de cette idée, le délégué américain propose que, lorsque les Etats en conflit n'arrivent pas à se mettre d'accord sur la désignation d'un médiateur commun, il leur reste, avant de recourir aux armes, encore une ressource, dont il recommande l'usage, bien entendu dans les circonstances qui le permettent. Voici cette ressource : ils peuvent choisir respectivement une puissance à laquelle ils confient la mission d'entrer en rapports directs avec la puissance choisie d'autre part, à l'effet de prévenir la rupture des relations pacifiques. La durée de ce mandat est de trente jours sauf stipulation contraire, pendant ce temps les puissances intéressées cessent tout rapport direct au sujet du différend et les puissances médiatrices doivent s'appliquer de toutes leurs forces à régler le différend.

M. Holls va plus loin encore, et prévoit une deuxième hypothèse : celle où les conflits s'envenimant les parties ont rompu les relations pacifiques. Dans ce cas, les puissances investies du mandat médiateur restent chargées de la mission commune de profiter de toute occasion pour rétablir la paix. Telle est en définitive la « médiation spéciale » proposée par M.

différend et à rétablir autant que possible le *statu quo ante*. En cas de rupture effective des relations pacifiques, ces puissances demeurent chargées de la mission commune de profiter de toute occasion pour rétablir la paix.

Holls qui a l'avantage, d'après les dires de son auteur, de pouvoir intervenir à tous les moments, soit *avant* l'ouverture des hostilités, soit *après* « en invitant les seconds à ne pas s'abstenir et en leur imposant l'obligation morale d'intervenir, sans jamais se décourager à aucun moment ».

Il y a là un ensemble de mesures, dit le chevalier Descamps, dans son rapport devant la conférence, dont l'économie a paru heureusement appropriée au maintien ou au prompt rétablissement des relations pacifiques entre les Etats.

Il a été reconnu, à la suite d'un amendement déposé par M. d'Ornellas Vasconcellos, que la règle générale de l'article 7 concernant les effets de la médiation, est applicable à la médiation de l'article 8, et que cette interprétation sera mentionnée dans le procès-verbal.

Les huit articles dont nous avons parlé forment les titres I et II de la *Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux*. Les titres qui suivent sont consacrés aux commissions internationales d'enquête, à l'arbitrage et à quelques dispositions générales dont nous n'aurons pas à nous occuper.

Après l'adoption du texte des huit premiers articles, par la troisième commission, dans la séance du 20 juillet 1899, M. Miyatowitch, au nom du Gouverne-

ment de la Serbie, a donné lecture de la déclaration suivante :

« Au nom du Gouvernement Royal de Serbie, nous avons l'honneur de déclarer que l'adoption par nous du principe des bons offices et de la médiation n'implique pas une reconnaissance du droit pour les États tiers d'user de ces moyens autrement qu'avec la réserve extrême qu'exige la nature délicate de ces démarches.

Nous n'admettons les bons offices et la médiation qu'à condition de leur conserver pleinement et intégralement leur caractère de conseil purement amical et nous ne saurions jamais les accepter dans des formes et des circonstances telles, qu'elles pourraient leur imprimer le caractère d'une intervention ».

Acte est donné au délégué de la Serbie de sa déclaration.

Deux déclarations d'une portée générale ont été faites devant la conférence dans la séance plénière du 25 juillet, après l'adoption de l'ensemble de la *Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux*, par la délégation des États-Unis d'Amérique, d'une part, par S. E. Turkhan-Pacha, délégué turc, d'autre part.

Déclaration des États-Unis :

« La délégation des États-Unis d'Amérique, en

signant la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, telle qu'elle est proposée par la conférence internationale de la paix, fait la déclaration suivante :

Rien de ce qui est contenu dans cette convention ne peut être interprété de façon à obliger les États-Unis d'Amérique, à se départir de leur politique traditionnelle, en vertu de laquelle ils s'abstiennent d'intervenir, de s'ingérer ou de s'immiscer dans les questions politiques ou dans l'administration d'aucun Etat étranger.

Il est bien entendu également que rien dans la convention ne pourra être interprété comme impliquant un abandon pour les Etats-Unis d'Amérique de leur attitude traditionnelle à l'égard des questions purement américaines ».

Déclaration de S. E. Turkhan Pacha au nom de la délégation ottomane :

« La Délégation Ottomane, considérant que ce travail de la conférence a été une œuvre de haute loyauté et d'humanité destinée uniquement à raffermir la paix générale en sauvegardant les intérêts ou les droits de chacun, déclare, au nom de son Gouvernement, adhérer à l'ensemble du projet, qui vient d'être adopté, aux conditions suivantes :
1° Il est formellement entendu que le recours aux bons offices, à la médiation, aux commissions d'en-

quête et à l'arbitrage est purement facultatif et ne saurait en aucun cas revêtir un caractère obligatoire ou dégénérer en intervention ; 2° Le Gouvernement Impérial aura à juger lui-même des cas où ses intérêts lui permettraient d'admettre ces moyens, sans que son abstention ou son refus d'y avoir recours puissent être considérés par les États signataires comme un procédé peu amical.

Il va de soi qu'en aucun cas les moyens dont il s'agit ne sauraient s'appliquer à des questions d'ordre intérieur ».

Le président, après avoir donné acte à la délégation américaine et à la délégation ottomane de leurs déclarations, demande à la conférence de s'associer à lui pour adresser des remerciements à M. Léon Bourgeois, l'homme d'Etat qui a présidé les travaux de la troisième commission. « Tous, dit-il, nous avons applaudi à sa chaude et éloquente parole ; tous nous avons admiré sincèrement le tact et l'impartialité avec lesquels il a dirigé les débats » (1).

L'*Acte Final* qui constate le résultat des délibérations de la conférence a été rédigé par un comité composé de : MM. Asser, Descamps, Seth Low, de Martens, Merey de Kapos-Mére, le comte Nigra, Renault et le baron de Stengel.

(1) *Conférence internationale de la paix*, I^{re} partie, p. 70.

L'*Acte Final* contient les conventions auxquelles a abouti la conférence, les déclarations et les vœux émis.

Il faut remarquer que la signature, par les plénipotentiaires, de l'*Acte Final* n'équivaut pas à la signature des conventions. La signature des plénipotentiaires n'engage aucunement leurs gouvernements; l'*Acte Final* n'a d'autre objet que de constater que les travaux de la conférence ont abouti à telle ou telle décision.

CHAPITRE II

La deuxième Conférence internationale de La Haye de 1907

§ 1

La conférence de la paix de 1899 avait prévu une conférence ultérieure. Mais ce n'est pas la Russie seule qui prend l'initiative de la nouvelle conférence.

Au moment de l'Exposition de Saint-Louis, en 1904, le Président Roosevelt reçut une délégation de l'*Union Interparlementaire de la Paix* et fut sollicité par elle de reprendre l'idée d'une nouvelle conférence. Le Président Roosevelt se contenta d'entrer en relations avec les puissances signataires de l'acte final de 1899. De même qu'au moment où la Russie avait pris l'initiative de la première conférence, la guerre existait, bien que suspendue, entre les Etats-Unis et l'Espagne, cette fois, une guerre en pleine activité divisait la Russie et le Japon.

On était d'accord pour mettre au programme de la nouvelle conférence les questions réservées en

1899, pour rendre effectifs les vœux émis alors et pour traiter toutes les questions que la première conférence avait seulement amorcer. Dans sa circulaire du 21 octobre 1904, le Président Roosevelt attirait l'attention des gouvernements sur la question de la neutralité et, dans cet ordre d'idées, il faisait allusion aux difficultés qui s'étaient produites pendant la guerre russo-japonaise.

Cette circulaire du mois d'octobre fut favorablement accueillie par les puissances, ainsi qu'une seconde qui la suivit peu après, le 16 décembre 1904.

Le programme proposé et l'idée d'une nouvelle conférence à La Haye furent acceptés. La Russie, toutefois, ne voulut pas s'engager à y prendre part tant qu'elle était en guerre, et le Japon désirait qu'aucune question relative à la guerre actuelle ne fût soulevée à la conférence. Cette restriction parut bien inutile, car elle était dans l'esprit de tous les gouvernements.

L'idée de la conférence fut donc ajournée, mais non abandonnée. Deux mois après avoir signé la paix de Portsmouth, la Russie, dès le mois de septembre 1905, se montrait prête à reprendre l'initiative qu'elle avait eue en 1898. Elle entra en relations avec le Président Roosevelt qui s'effaça devant elle. Au commencement du mois de mars 1906, elle proposait aux Etats un programme pour la nouvelle conférence.

L'esprit, qui inspire cette circulaire de 1906, est fort différent de celui qui animait celle de 1898. Sous l'empire de l'expérience, on faisait une plus grande part à la réalité des faits et l'on se montrait moins idéaliste. C'est ainsi que l'on écartait la question de réduction des armements qui, en 1898, avait été mise en première ligne. On a dit que c'était de la part du gouvernement impérial une circulaire de résignation ; il faut peut-être penser que c'était une circulaire de sagesse.

Il s'agissait d'élaborer les lois et usages de la guerre sur mer, d'examiner la question du bombardement des ports, villes et villages, la pose des torpilles, la transformation des bâtiments marchands en bâtiments de guerre, etc. Ces questions allaient faire l'objet essentiel de la conférence de 1907.

Le gouvernement impérial, tenant compte des indications de l'Union interparlementaire, crût bon d'étendre le cercle de ses invitations.

La conférence devait se réunir au cours de l'été de 1906, mais différentes causes ajournèrent la réunion. Il fallut attendre que la conférence qui devait reviser la convention de Genève se fût réunie, conformément au vœu de la première conférence. D'autre part, le congrès pan-américain devait se réunir en juillet 1906 à Rio et différentes questions devaient se présenter qu'aurait également à examiner la confé-

rence de La Haye, notamment la « théorie de Drago ». Enfin les locaux où devait se réunir la conférence, devaient être occupés en septembre par la réunion des Etats-généraux néerlandais. On recula donc d'une année la réunion de la seconde conférence de La Haye.

La conférence se réunit le 15 juin 1907. Elle comprenait les représentants de quarante-quatre Etats, sur quarante-huit invités.

Chaque Etat nomma une délégation plus ou moins nombreuse, ainsi le chiffre des délégués variait entre 11 (Angleterre) et 1 (Paraguay). Le nombre total était en apparence de 174, mais en réalité de 170, car les délégués du Monténégro n'étaient autres que les trois plénipotentiaires Russes ; et le second délégué de la Colombie faisait partie, en même temps, de la délégation du Salvador (1).

La deuxième conférence ne tint pas ses séances dans la Maison du Bois, salle d'Orange, mais dans le Binnenhof, salle des Chevaliers.

M. Van Test Van Gaudriaan, ministre des affaires étrangères, prononça un solennel discours de bienvenue absolument semblable à celui prononcé par M. de Beaufort en 1899. Il exprima au nom des Pays-Bas « ses sentiments de respect et de sincère reconnais-

(1) Pour une description détaillée, voir de Lapradelle et Politis, *La Deuxième Conférence de la paix*, dans la *Revue générale de droit international*, 1909, p. 427.

sance envers l'auguste souverain, qui a pris l'initiative de la conférence » et il offrit ensuite « le tribut de gratitude de l'assemblée, à l'éminent homme d'État qui préside aux destinées des États-Unis de l'Amérique ». Son discours finit tout comme celui de M. de Beaufort par la proposition : d'envoyer télégraphiquement de respectueux hommages au tsar ; et le vœu de déférer la présidence de la conférence « à l'ambassadeur de S. M. l'Empereur de toutes les Russies, S. E. M. de Nelidow, dont la grande expérience des affaires et les qualités éminentes (termes identiques à ceux ayant servi en 1899 pour qualifier M. de Staal) contribueront à faciliter vos travaux » (1).

En effet, par une longue et brillante carrière diplomatique, le regretté M. de Nélidow, ministre plénipotentiaire à Paris, dont tout le monde a déploré la mort récente, était désigné mieux qu'aucun autre délégué, pour mener à bien la difficile et lourde tâche de présider une conférence internationale.

Tout comme la première, la seconde conférence se divisa en commissions. Sur la proposition du président, quatre commissions furent constituées, divisées à leur tour en sous-commissions.

(1) *Deuxième Conférence de la paix, Actes et documents*, t. I, page 49.

Le travail fut partagé entre ces quatre commissions, dont les attributions ont été les suivantes :

1^{re} commission. — Président : M. Léon Bourgeois.

Arbitrage, commission internationale d'enquête et questions connexes.

2^e commission. — Président : M. Beernaert.

Lois et coutumes de la guerre sur terre, la question des neutres.

3^e commission. — Président : M. le Comte Tor-
nielli.

Lois et coutumes de la guerre sur mer, adaptation de la convention de Genève à la guerre maritime.

4^e commission. — Président : M. de Martens.

Questions de la guerre maritime non comprises dans la programme de la 3^e commission.

Ensuite, furent élus :

Un comité de rédaction, composé de 29 membres, présidé par M. de Nélidow.

Un sous-comité de rédaction, composé de 7 membres et présidé par M. Louis Renault.

Enfin une *commission dite des adresses*, composée de 4 membres et présidée par M. de Beaufort.

Comme nous l'avons dit plus haut, les commissions se divisèrent en sous-commissions et en comités et sous-comités d'examen (1).

(1) Voir de Lapradelle et Politis, *op. cit.*, p. 437.

Les rapports des sous-commissions passaient d'abord devant les commissions et ensuite étaient présentés par celles-ci à la conférence, qui en séance plénière arrêta les décisions prises et chargeait le comité de rédaction du soin de rédiger les textes définitifs.

§ 2.

Cette fois nous allons suivre les travaux de la première commission, qui eut la mission, entre autres, de reviser et modifier la *Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, du 29 juillet 1899*. Bien entendu, nous suivrons seulement les travaux de cette commission ayant trait au sujet de la médiation. Le bureau de la première commission était composé comme suit :

Présidents d'honneur : S. E. M. G. Merey de Kapos-Mére, S. E. M. Ruy Barbosa, S. E. The Right Honourable Sir Edward Fry G. C. B.

Président : S. E. M. Léon Bourgeois.

Vice-Présidents : M. Kriege, S. E. M. Cléon Rizo Rangabé, S. E. M. Guido Pompilj, S. E. M. Gonzalo A. Esteva.

La commission tint sa première séance le 22 juin sous la présidence de M. Léon Bourgeois, qui, par un éloquent discours, rendit tout d'abord un hommage ému à la mémoire des anciens membres de la

troisième commission de la conférence de 1899, enlevés par la mort : M. de Staal, Sir Julian Pauncefote et E. W. Holls, puis il constata avec joie que « les bons ouvriers de la première heure », M. de Martens, Lammach, Zorn, Asser, d'Estournelles de Constant étaient présents. Il exposa ensuite dans les grandes lignes l'œuvre de la première conférence, et constata les résultats obtenus, « notre devoir, dit-il, est maintenant de considérer l'avenir ». En ce qui concerne le travail de la commission, il proposa de le répartir entre deux sous-commissions, dont la première examinerait les modifications à apporter à la *Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux*, et s'occuperait entre autres des commissions internationales d'enquête ; et la deuxième étudierait les questions relatives aux prises maritimes. Le président se réserve la faculté de présider les deux sous-commissions de façon à assurer l'unité du travail (1).

Dans la première commission se sont fait inscrire la plupart des délégués au nombre de 195 ; faisaient partie de la première sous-commission 103 membres et de la deuxième 92.

La première séance de la première sous-commis-

(1) *Deuxième Conférence de la paix, actes et documents*, II, p. 3 et suiv.

sion eut lieu le 25 juin, sous la présidence de M. Bourgeois.

Celui-ci proposa de prendre pour base de discussion le texte même de la Convention de 1899 pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

Toujours sur la proposition de M. Bourgeois, la sous-commission acclama comme président-suppléant M. G. Fusinato, comme secrétaire le baron d'Estournelles de Constant et comme rapporteur le baron Guillaume (1).

Dans sa quatrième séance du 9 juillet, la sous-commission décida la constitution d'un comité d'examen « pour faciliter la solution de nos travaux » disait M. Bourgeois.

Le comité d'examen (A) fut nommé séance tenante. En faisaient partie MM. Léon Bourgeois, président ; G. Fusinato, président-adjoint ; baron Guillaume, rapporteur ; le baron d'Estournelles, secrétaire ; Merey de Kapos-Méré, R. Barbosa, E. Fry, Kriege, Rangabé, Pompilj, G.-A. Esteva, Asser, Fromageot, Lammach, de Martens, Oliveira, Brown Scott, de la Bara, Carlin, Drago, de Hammarskjold, Lange, Milovanowitch, et Porter, membres (2).

(1) *Deuxième Conférence de la paix, actes et documents*, II, p. 207.

(2) *Deuxième Conférence de la paix, actes et documents*, II, p. 373.

L'examen des titres I et II de la convention sur le règlement pacifique des conflits internationaux, commença par une discussion générale devant la première sous-commission et occupa les séances du 27 juin et du 2 juillet (1). Les amendements des propositions déposées furent envoyés au comité d'examen A, qui, dans la séance du 13 juillet, adopta l'amendement de M. Choate, premier délégué des États-Unis et repoussa après discussion l'amendement haïtien (2) relatif à l'article 8. Le comité d'examen renvoya les

(1) *Deuxième Conférence de la paix, actes et documents*, II, p. 211 et 214.

(2) Proposition de la délégation d'Haïti :

« La délégation d'Haïti demande la permission d'appeler la bienveillante attention de la deuxième Conférence de la paix sur les points suivants de la convention d'arbitrage de 1899. »

La délégation d'Haïti propose de rédiger l'article 8 comme suit :

Les puissances signataires sont d'accord pour recommander l'application dans les circonstances qui le permettent, d'une médiation spéciale sous la forme suivante :

En cas de différend grave compromettant la paix, les Etats en conflit choisissent respectivement une puissance à laquelle ils confient la mission d'entrer en rapport avec la puissance choisie d'autre part, à l'effet de nommer le médiateur chargé de prévenir la rupture des relations pacifiques pendant la durée de ce mandat, dont le terme, sauf stipulation contraire, ne peut excéder trente jours ; les Etats en litige cessent tout rapport direct au sujet du conflit, lequel est considéré comme déféré exclusivement à la puissance médiatrice. Celle-ci doit appliquer tous ses efforts à régler le différend.

En cas de rupture effective des relations, les trois puissances demeurent chargées de la mission commune de profiter de toute occasion pour rétablir la paix.

textes modifiés pour approbation à la première commission qui, dans sa séance plénière du 4 octobre, sur le rapport du baron Guillaume, rapporteur, les adopta (1).

Les titres I et II ainsi modifiés furent ensuite envoyés à la conférence, qui consacra la séance plénière du 16 octobre à écouter le rapport du baron Guillaume (2).

Voyons maintenant ces modifications :

Deux amendements avaient été proposés : Un amendement émanant de la délégation américaine soumis à la première sous-commission, qui fut retenu par le comité d'examen et par la conférence.

Il est relatif à l'article 3. En effet M. Choate a proposé d'ajouter à la première ligne, après le mot « utile », les mots « et désirable », addition que la conférence approuva entièrement.

Un deuxième amendement avait été proposé par la délégation haïtienne. Devant le comité d'examen « M. Asser déclare qu'il verrait avec regret le changement de texte tel qu'il avait été rédigé par M. Holls. Il tient beaucoup à cet ingénieux système de « médiation spéciale et — bien loin de penser à le suppri-

(1) *Deuxième Conférence de la paix, actes et documents*, II, p. 34 et suiv.

(2) *Deuxième conférence de la paix, actes et documents*, I, p. 335.

mer — il a regretté déjà plus d'une fois depuis 1899, qu'on n'ait pas songé à l'utiliser.

En cas de conflit aigu, les deux Etats médiateurs pourraient rendre des services signalés aux deux adversaires ; mais comment concevoir l'action d'un médiateur choisi par ces deux Etats ? » (1)

M. de Martens ajoute de son côté que si les deux Etats sont en conflit ils s'entendraient difficilement sur le choix du médiateur.

Cette opinion est appuyée par MM. Kriege, Fusinato, J.-B. Scott, de Kapos-Mére et sir Edward Fry.

Le comité s'étant prononcé à l'unanimité contre cet amendement, l'article 8 est maintenu sans modifications.

Dans la même séance de la conférence (16 octobre) le délégué ottoman, Turkhan-Pacha fait une déclaration analogue à celle qu'il avait déjà formulée en 1899 (2).

Le Président déclare que la conférence prend acte de ces déclarations et réserves. Il est procédé ensuite au vote de l'ensemble de la convention qui est adopté à l'unanimité.

La « Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux » définitivement modifiée, fut envoyée au comité général de rédaction.

L'exposé de l'économie de l'*Acte Final* qui con-

(1) *Deuxième Conférence de la paix, actes et documents*, II, p. 378.

(2) Voir p. 181.

tient le résultat des délibérations de la conférence : les conventions, les déclarations et les vœux qui y figurent, a été fait dans un magistral discours par M. Louis Renault, rapporteur du comité de rédaction.

Le 18 octobre, la conférence tient sa dernière séance ; M. de Nélidow prononça le discours de clôture, après quoi l'*Acte Final* fut soumis pour la signature aux plénipotentiaires. Il débute tout comme celui de 1899 -- par un préambule où on fait mention de l'initiative du Président des Etats-Unis, où on rappelle l'invitation de l'empereur de Toutes les Russies et la convocation de la reine des Pays-Bas. Sont énumérés ensuite les 14 conventions auxquelles aboutit la conférence, les déclarations et les vœux exprimés. La *Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux* figure en tête des conventions.

L'ancienne Convention du 29 juillet 1899 est remplacée à dater de ce jour par la « *Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux du 18 octobre 1907* ». Les huit articles qui composent les titres I et II ont été maintenus, avec la seule modification de l'article 3, auquel on a ajouté les mots « et désirable ».

CONCLUSION

L'œuvre capitale issue des délibérations des représentants des États, assemblés en conférence à La Haye en 1899, est sans contre dit la « Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux » ; cette convention marque un grand progrès pour le droit des gens.

La conférence de la paix n'a pas cherché à faire une œuvre nouvelle ; elle s'est appliquée seulement à retoucher, à perfectionner et à consacrer les moyens admis depuis longtemps par le droit des gens pour prévenir les guerres entre nations.

Aux moyens pacifiques connus : les bons offices, la médiation et l'arbitrage, la conférence en a ajouté un nouveau : les commissions internationales d'enquête.

La supériorité de la médiation sur tous les autres moyens pacifiques, est due à son caractère de conseil amical absolument facultatif, qui fait d'elle un procédé souple, applicable dans tous les différends sans exception.

Les titres I et II de la convention pour le règle-

ment pacifique des conflits internationaux, ont pour effet de réglementer l'emploi de la médiation et des bons offices, que la conférence, suivant l'exemple des diplomates, se plaît à confondre.

La conférence a adopté, avec très peu de modifications, le projet russe, qui était très bien conçu, car on avait tenu compte des leçons fournies par l'histoire. Si, au commencement des discussions, il y a eu un faible mouvement en faveur de la demande obligatoire de médiation, ce mouvement a été vite réprimé. La grande majorité voulait, avec juste raison, garder aux États une entière liberté d'appréciation, quand leurs intérêts seront en jeu, et pour affirmer cette liberté on a tempéré l'obligation prise dans la première partie de l'article 2, par cette réserve « en tant que les circonstances le permettront », subordonnant ainsi la demande de médiation aux circonstances de fait.

D'ailleurs il résulte clairement des discussions suivies, que le but était de répandre l'emploi de la médiation et qu'on n'entendait nullement l'admettre dans des cas prévus à l'avance, ni créer une obligation ou un « faible lien susceptible de développement » (1) pour les États, ni par conséquent toucher aucunement à leur absolue liberté.

(1) *L'avenir de la médiation*, par M. Politis, dans la *Revue générale de droit international*, août 1910.

L'article 2, tel qu'il est conçu, n'a pas une valeur pratique plus grande que le vœu du XXIII^e protocole de 1856, qui n'en avait aucune. Il convient donc de ne pas exagérer sa portée, car si le vœu du protocole parisien n'avait aucune valeur — et l'histoire le prouve — on ne voit pas comment le même vœu, transplanté dans la convention du 29 juillet 1899, aurait dans l'avenir plus d'efficacité.

En ce qui concerne l'offre de la médiation par les tiers, le principe figure dans l'article suivant. On a tranché la fameuse question de savoir si les tiers doivent offrir leur médiation aux Etats en différend, devoir contesté par quelques auteurs.

On affirme dans l'article 3 ce droit, en coupant court aux hésitations des tiers, qui craignaient de voir leur offre médiatrice mal reçue ; désormais, l'exercice de ce droit ne pourra jamais être considéré comme un « acte peu amical ». On est allé même plus loin, et on a proclamé le droit d'offrir la médiation même pendant le cours des hostilités.

Mais, tout comme dans l'article précédent, pour ne pas donner carrière à des offres qui ne seraient pas opportunes, pas prudentes ou pas animées d'un sincère désir pacifique, on a subordonné toujours aux circonstances de fait, l'offre de la médiation : « en tant que les circonstances s'y prêtent ».

Une innovation, c'est l'adoption d'une proposi-

tion américaine qui prévoit une médiation « spéciale ».

C'est un nouveau moyen qui n'a pas eu le temps de faire ses preuves, mais il est malheureusement probable que le rôle des témoins ne sera pas plus efficace entre nations qu'entre les particuliers, et qu'ils ne pourront pas empêcher le conflit.

C'est incontestablement une méthode originale, qui n'a pas reçu encore d'application, mais elle semble d'une efficacité douteuse.

Après ce que nous venons de dire, notre avis est que la médiation a été très sagement consacrée par la première conférence de la paix, qui a tenu compte des leçons de l'histoire, de la doctrine et de l'époque présente.

Nous croyons que la médiation est arrivée au maximum de progrès qu'on pouvait souhaiter ; toute nouvelle modification à introduire porterait atteinte à son caractère de conseil absolument facultatif.

Alors, la médiation changerait complètement, elle ne serait plus le procédé diplomatique par excellence, le moyen à grande souplesse s'adaptant à toute circonstance et à tous les différends, comme nous l'avons vu jusqu'à présent, mais une nouvelle institution qu'on serait forcé de baptiser d'un autre nom.

La deuxième conférence a apprécié à sa juste valeur l'œuvre de sa devancière ; elle s'est aperçu

que la médiation n'est plus susceptible de progresser et, en conséquence, elle a repoussé toute modification et maintenu cette institution dans les titres I et II de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux de 1907.

Vu :

Le Doyen,

P. CAUWÈS.

Vu :

Le Président de la thèse,

CAPITANT.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

Théorie de la médiation,

CHAPITRE I. — Caractère et nature de la médiation	3
CHAPITRE II. — Différence entre les bons offices et la médiation.	8
CHAPITRE III. — Différence entre l'arbitrage et la médiation. .	15
CHAPITRE IV. — Médiation offerte, demandée, acceptée . . .	19
CHAPITRE V. — La médiation n'est pas obligatoire, le médiateur n'est pas garant	24
CHAPITRE VI. — La médiation dans les traités. La médiation obligatoire.	28
CHAPITRE VII. — La médiation collective	33
CHAPITRE VIII. — La médiation peut embrasser toutes ques- tions internationales	42
CHAPITRE IX. — Y a-t-il un devoir de médiation ?	48
CHAPITRE X. — La médiation armée.	54

DEUXIÈME PARTIE

La médiation dans la pratique.

CHAPITRE I. — Moyen âge, temps modernes, XIX ^e siècle. .	59
CHAPITRE II. — Le traité de Paris du 30 mars 1856 et le XXIII ^e protocole du congrès de Paris du 14 avril 1856.	77
CHAPITRE III. — L'acte général de Berlin du 25 février 1885.	82
CHAPITRE IV. — Droit conventionnel spécial.	87

CHAPITRE V. — Différend gréco-turc. Affaire de Crète 1868-1869	91
CHAPITRE VI. — Différend gréco-turc. Affaire des frontières grecques	100
CHAPITRE VII. — La médiation de Léon XIII dans l'affaire des Carolines	111

TROISIÈME PARTIE

La médiation à La Haye

CHAPITRE I. — La première conférence internationale de La Haye de 1899.	147
§ 1. — Circonstances dans lesquelles elle se réunit. . .	147
§ 2. — L'œuvre de la première conférence.	151
CHAPITRE II. — La deuxième conférence internationale de La Haye de 1907.	184
§ 1. — Circonstances dans lesquelles elle se réunit. . .	184
§ 2. — L'œuvre de la deuxième conférence	190
CONCLUSION	197

